

24
132



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

MEXICO Y EL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO
INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

JORGE CICERO FERNANDEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION

Sin duda, una de las materias que mayor interés ha despertado en nuestro medio jurídico y académico es la protección internacional de los derechos humanos. Los cursos, conferencias y publicaciones sobre el tema se han multiplicado en los últimos años y éste se ha vuelto accesible para el estudioso y el público en general. No obstante, todavía existen una serie de prejuicios y tabúes acerca de uno de los aspectos más importantes de dicha materia: el acceso del individuo a la instancia internacional para la defensa de sus derechos humanos.

México no es parte en uno de los instrumentos fundamentales en este campo: el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta deficiencia de nuestro régimen para la protección internacional de los derechos humanos ha permanecido prácticamente ignorada y no ha sido objeto de un análisis profundo. Además, la bibliografía específica sobre el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aún limitada, lo cual fomenta las opiniones desinformadas acerca de la posición mexicana frente al mismo.

En el presente trabajo se persigue un doble objetivo: por una parte, pretendemos contribuir al mejor conocimiento del sistema de protección de los derechos humanos del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, por la otra, demostrar la conveniencia de que México se adhiera al mismo.

La denominada Carta Internacional de Derechos Humanos, adoptada en el seno de las Naciones Unidas, comprende a la Declaración Universal de Derechos Humanos; al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como al Protocolo Facultativo de éste último. En los tres primeros instrumentos mencionados se consagran los derechos que la comunidad internacional contemporánea considera esenciales para la preservación de la dignidad intrínseca del ser humano. México aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos y ya es parte en ambos Pactos Internacionales relativos a los derechos humanos.

Pero la Carta Internacional de Derechos Humanos no se limita al reconocimiento de los derechos mínimos de la persona; la Carta también establece mecanismos para la supervisión internacional de su cumplimiento, medidas de aplicación y garantías para su defensa. Entre dichas garantías destaca el derecho de acción individual

previsto en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al adherirse o ratificar al Protocolo Facultativo de referencia, los Estados partes confieren a los individuos sujetos a su jurisdicción la capacidad de prevelerse por sí mismos de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en caso de que éstos les fueren conculcados, ante el órgano internacional encargado de la supervisión del Pacto (Comité de Derechos Humanos). El gobierno de México, según apuntamos, se ha negado a otorgar esa capacidad a los individuos sujetos a su jurisdicción.

México se ha distinguido por su apego a los derechos humanos. La preocupación por la plena vigencia de la dignidad inherente a la persona humana es una constante en su quehacer interno e internacional. Fundado en el sólido humanismo de nuestro derecho constitucional, México es uno de los países que más ha contribuido al reconocimiento y a la protección internacional de los derechos humanos. Es por eso que sorprende que México no se haya adherido al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La negativa del gobierno de México a la adhesión al Protocolo Facultativo multicitado se enmarca, de manera general, en la problemática del acceso del individuo a instancias internacionales - para la defensa de sus derechos humanos, tan característica del derecho internacional contemporáneo. Y, en particular, tal posición debe enfocarse a la luz de una serie de factores históricos, políticos, sociales y jurídicos propios de nuestro país.

Luego, un análisis sistemático de la posición de México frente al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos implica el estudio de las siguientes cuestiones: la posición del individuo en el derecho internacional; los antecedentes y evolución de la capacidad procesal internacional del individuo; las nociones básicas de los derechos humanos y su protección internacional; el alcance y el funcionamiento del sistema tutelar del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; los motivos y el contexto de la posición mexicana frente al Protocolo en cuestión; los factores que hacen necesaria la rectificación de la misma; las implicaciones jurídicas, políticas y sociales de la posible adhesión de México al Protocolo Facultativo tantas veces mencionado.

En este trabajo intentamos aclarar tales cuestiones.

CAPITULO I
LA CAPACIDAD PROCESAL INTERNACIONAL
DEL INDIVIDUO
ANTECEDENTES Y EVOLUCION

SUMARIO: 1) Planteamiento del problema. 2) Tribunal Internacional de Presas. 3) Corte de Justicia Centroamericana. 4) Tribunales arbitrales mixtos establecidos en virtud del Tratado de Versalles. 5) Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia. 6) Convención para la Solución de los Asuntos Surgidos de la Guerra y la Ocupación. 7) Comisión Europea de Derechos Humanos. 8) Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 9) Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. 10) Acceso del individuo al sistema de Naciones Unidas.

1) Planteamiento del problema

Quizá una de las cuestiones más controvertidas en derecho internacional sea si el individuo es o no sujeto de dicho ordenamiento.⁽¹⁾ La doctrina tradicional niega que el individuo posea tal calidad; sin embargo, la evolución de la sociedad internacional y, por consiguiente, del derecho que la rige, ha hecho necesaria la revisión de esa tesis.

Entre los autores que niegan la subjetividad internacional del individuo se cuentan Anzilotti, Triepel, Strupp, Kaufman, Winlarski, Morelli, Podestá Costa, Manuel J. Sierra y en particular la doctrina soviética; estos juristas sostienen que el verdadero y único sujeto del derecho internacional es el Estado. Por el contrario, Politis, Scelle, Duguit, Jiménez de Aréchaga, Fenwick, Cassin, Accioly, Guggenheim, Lauterpacht y otros, consideran que el individuo es sujeto del derecho internacional.⁽²⁾

De ahí que, como lo señala García Bauer:⁽³⁾

"Más de un autor ha advertido la utilidad de distinguir a las personas capaces de crear, de común acuerdo con otras,

normas de derecho internacional, de las otras personas que no teniendo esa capacidad jurídico-normativa están sujetas a esas reglas y tienen y pueden adquirir derechos y tener y contraer obligaciones de naturaleza internacional o transnacional. En ambos casos se trata de personas que actúan en el plano internacional, con capacidad para tener derechos y obligaciones de indudable índole internacional y, por consiguiente, con posibilidad de actuar como sujetos en esa rama del derecho"

Y es que el hecho de que el individuo sea considerado como sujeto del derecho internacional no quiere decir que se pretenda equipararlo al Estado, único sujeto cuya soberanía le confiere plena personalidad internacional. (4)

Para determinar si el individuo es o no sujeto del derecho internacional, es necesario precisar qué se entiende por subjetividad o personalidad internacional. Schwarzenberger expone con claridad el concepto de personalidad internacional. Para Schwarzenberger, "La personalidad internacional consiste en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones a la luz del derecho internacional", y "Toda entidad que posea personalidad internacional es un sujeto de derecho internacional a diferencia de un mero objeto del derecho internacional" (5)

Como se observa, la noción expuesta de la personalidad internacional se identifica con el concepto general del sujeto de derecho. (6)

Ahora bien, existen múltiples normas del derecho interna-

cional que conceden derechos e imponen obligaciones al individuo en tanto que tal, en su carácter de particular y no como elemento del Estado.⁽⁷⁾ Pero esta personalidad internacional es precaria, en virtud de que el individuo está incapacitado para actuar por sí mismo en el plano jurídico-internacional, como regla general.

Si bien materias como la represión de la piratería, el tráfico de esclavos, la trata de blancas, el genocidio y el apartheid; los derechos humanos; el auxilio en alta mar; la apatridia, etc., son objeto de normatividad internacional, el particular carece de capacidad internacional de ejercicio, a menos que ésta le sea otorgada por la voluntad estatal y quedando reservada a sujetos con plena personalidad internacional: Estados y, bajo ciertas circunstancias, organizaciones internacionales. Sólo dichos sujetos están legitimados para actuar en el ámbito legal internacional, para exigir al Estado obligado por una norma internacional su cumplimiento. El Artículo 34 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, por ejemplo, dispone: "Sólo los Estados podrán ser partes en casos ante la Corte".

Lo anterior quiere decir que el individuo destinatario de una norma internacional, titular de un derecho oponible a un Estado y concedido por el derecho internacional, no podrá exigir su cumplimiento por sí mismo y en forma directa por me

dio de un procedimiento internacional, sino que tendrá que recurrir a la protección de otro Estado, ya sea por virtud del vínculo de la nacionalidad -protección diplomática- o con base en acuerdos específicos entre Estados -potencias protectoras o Estados neutrales del derecho humanitario-, o bien a la de entidades internacionales expresamente facultadas -protección de víctimas de guerra, protección de refugiados y de apátridas.

No obstante, la doctrina moderna del derecho internacional sostiene que ello no impide que el individuo sea considerado como sujeto del derecho internacional. A este respecto, señala el Doctor Carlos Arellano García: ⁽⁸⁾

"Acerca de la naturaleza específica del hombre como sujeto de Derecho Internacional Público, se ha planteado, dentro de la tesis que admite la personalidad internacional del hombre como entidad del Derecho Internacional Público, una doble posición:

"a) El hombre es sujeto de Derecho Internacional pero, solamente con capacidad de goce y no con capacidad de ejercicio. Es decir, se le conceden derechos y obligaciones pero, no se le da la facultad de ejercer directamente esos derechos.

"b) El hombre ya tiene, aunque limitada, una capacidad propia para hacer valer directamente sus derechos. Pero, de cualquier manera, aún no pudiendo hacer valer directamente sus derechos, no se le puede negar personalidad internacional pues, sería tanto como juzgar que no son sujetos de Derecho los que solamente tienen capacidad de goce y no de ejercicio".

Efectivamente, la capacidad de ejercicio, según se indicó,

no determina la capacidad para adquirir derechos y obligaciones ni, por ende, para ser sujeto de derecho.

Es por eso que sorprende la posición asumida por Kelsen y por Verdross respecto a la subjetividad internacional del individuo. Sobre el particular, Kelsen expresa: (9)

"¿Pueden los individuos, no como órganos del Estado sino como personas privadas, tener derechos internacionales en relación a los Estados o a otras personas privadas? El derecho internacional, especialmente un tratado, confiere derechos a los individuos al facultar a las personas privadas a promover un juicio contra un Estado ante un tribunal nacional o internacional. En ese caso, el tribunal puede constatar la violación del derecho, esto es, de los derechos de la persona privada (el actor) por parte del Estado (el demandado), y ordenar la reparación. Si por el tratado el Estado está obligado a cumplir con el fallo del tribunal, el no cumplimiento puede ser considerado como violación del tratado, con las consecuencias que dicho acto ilícito tenga en el derecho internacional general: la acción coercitiva de las demás partes contratantes contra el Estado transgresor."

Y, al comentar los derechos humanos, abunda: (10)

"Si se han de conferir "derechos" a los individuos por un convenio internacional, este último debe imponer a los Estados que sean partes en el convenio, la obligación de reconocer la jurisdicción de un tribunal al que tengan acceso los individuos en caso de violación de los derechos por parte del Estado, así como la obligación de cumplir con el fallo del tribunal. Podrá ser un tribunal nacional o internacional; pero los derechos están más efectivamente garantizados cuando los Estados son sometidos a un tribunal internacional. Sin someter al Estado a la jurisdicción de un tribunal no se establecen "derechos" de los individuos en relación al Estado"

Por su parte, Verdross escribe acerca de la capacidad in-

ternacional de goce del individuo: (11)

"Discútese también si a los individuos les corresponden excepcionalmente derechos fundados en el ordenamiento jurídico-internacional. Habrá tales derechos cuando haya preceptos jurídico-internacionales que concedan directa e inmediatamente a los individuos la facultad de exigir a un Estado determinado comportamiento... Ahora bien, fundándose, como se fundan, tales derechos única y exclusivamente en un tratado suscrito por Estados, pueden suprimirse por acuerdo de éstos y sin el consentimiento de los interesados. Por otra parte, el individuo que ha recurrido a la instancia internacional no puede imponer por sus propios medios la ejecución de la sentencia. Y ello es así incluso si los Estados se comprometieron a hacer ejecutar la sentencia arbitral en su derecho interno, ya que si infrigen esta obligación no queda otro recurso que el procedimiento inter-estatal. Por consiguiente, los derechos internacionales de los individuos sólo tienen plena efectividad si se apoyan en normas del derechos inter-estatal".

Coincidimos con las opiniones expresadas en cuanto afirman que el individuo sólo tendrá acceso a la instancia internacional para hacer valer sus derechos de manera directa e inmediata cuando tal capacidad le sea concedida por la voluntad estatal, ya que la inmunidad de jurisdicción -característica esencial de la soberanía- y el principio del consentimiento -norma con rango de ius cogens internacional- impiden que un Estado sea sometido a una jurisdicción extraña sin haber otorgado su voluntad para ello.

Sin embargo, la afirmación de que el individuo sólo goza de derechos internacionales frente al Estado si el derecho internacional le concede la capacidad de prevalerse directa e

inmediatamente de ellos ante la instancia internacional es peligrosa. Como se apuntaba, el individuo es titular de derechos y obligaciones a la luz del derecho internacional, tal y como consta en diversos instrumentos con positividad internacional. Una cosa es que la garantía de los derechos concedidos al individuo esté fuera de su alcance directo, y otra muy distinta que carezca de ellos merced a tal situación. Negarlo sería como afirmar que los menores de edad no son sujetos de derecho porque carecen de capacidad de ejercicio. No debe confundirse la capacidad procesal internacional del individuo con su personalidad o subjetividad internacional. La capacidad procesal es la aptitud que tiene el sujeto de derecho para ser parte en el proceso y para actuar por sí (parte en sentido material) o en representación de otro (parte en sentido formal) en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes, ventilados ante el órgano jurisdiccional.⁽¹²⁾

Lauterpacht distingue con claridad la personalidad o subjetividad internacional de la capacidad procesal internacional del individuo. Sobre el particular sostiene Lauterpacht: ⁽¹³⁾

"Tan importante como pueda ser la cuestión de la capacidad procesal de los individuos ante tribunales internacionales, no existe razón para exagerar su aplicación (it's bearing) al problema de los sujetos del derecho internacional. Ambas cuestiones no son sinónimas. La existencia de un derecho y el poder para defenderlo por la vía

judicial no son idénticos. En el ámbito interno hay personas, como los menores de edad y los lunáticos que, a pesar de ser titulares de derechos no pueden prevalerse de ellos por su propia acción. Si los Estados declararan, de manera solemne e inequívoca, que reconocen ciertos derechos inalienables del individuo -como lo han hecho en cierta medida en la Carta de las Naciones Unidas-, esa declaración equivaldría a constituir a los individuos como sujetos del derecho internacional aún cuando no fuese acompañada de la concesión a ellos de la facultad de acción independiente para defender esos derechos. Existe una clara distinción entre la capacidad procesal y la calidad de sujeto de derecho".

En el mismo sentido Oda precisa que: (14)

"Pocas personas pondrían en duda la regla de la práctica internacional que niega al individuo la capacidad procesal para hacer valer, ante un tribunal internacional, sus propios derechos contra un Estado, sea el suyo o uno extranjero. Sin embargo, se admite fácilmente que, en casos excepcionales, el individuo puede ser autorizado para formular una reclamación directa ante los tribunales internacionales, por daños, en relación con un acto ilegal cometido por un Estado, sea el suyo u otro".

Rousseau resume el problema planteando: (15)

"Es incontestable la afirmación de que el individuo es el destinatario real de toda norma jurídica y en este sentido el verdadero sujeto del derecho de gentes; pero no es menos cierto que los particulares, como tales, sólo excepcionalmente son titulares de competencias internacionales y, a este respecto, se hallan colocados en situación de inferioridad en relación a las colectividades estatales o inter-estatales. Salvo excepciones que dejan intacto el principio, los individuos no pueden prevalerse de manera directa e inmediata de las normas del derecho internacional, que sólo les son aplicables por procedimientos internos, es decir, estatales. Por poco convincente que parezca, ésta es la técnica que, por ahora, rige el funcionamiento de la sociedad internacional".

¿Y cuál es la situación excepcional de que habla la doc-

trina? La excepción al principio de la falta de capacidad procesal internacional del individuo se constituye cuando la voluntad estatal concede al particular la legitimación necesaria para acceder a la instancia internacional.

Un tratado o la opinio juris del Estado pueden conferir tal facultad al individuo. En su opinión consultiva relativa a la Jurisdicción de las Cortes de Danzig, la Corte Permanente de Justicia Internacional declaró que no existía nada en doctrina que impidiera que el individuo deviniese sujeto de derecho internacional si los Estados así lo deseaban y lo convenían en un tratado. (16)

Por otra parte, como lo subraya el ya citado humanista británico, Lauterpacht, al comentar el artículo 34 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: (17)

"La importancia de esta disposición del Estatuto en relación con la cuestión que se discute, no debe ser exagerada. Es una disposición que define la competencia de la Corte. No intenta ser declaratoria de ningún principio general del derecho internacional. Ningún principio impide a los Estados, si lo desean, otorgar a los individuos y a entes internacionales públicos acceso a tribunales internacionales. El Comité de Juristas que en 1920 elaboró el proyecto del Estatuto de la Corte en su formulación actual, que excluye a los individuos como partes ante la Corte, subrayó en su informe que la solución adoptada era "sin perjuicio de cualquier desarrollo subsecuente de la Corte".

Por lo demás, como veremos, las excepciones a la regla del

no acceso del individuo a instancias internacionales han sido cada vez más frecuentes a lo largo del presente siglo, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial y en virtud del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

En suma, el individuo es sujeto de derecho internacional en tanto que titular de derechos y obligaciones a la luz de dicha rama del derecho; sin embargo, el individuo sólo podrá detentar una capacidad internacional de ejercicio en casos excepcionales, es decir, cuando la voluntad estatal le confiera tal facultad; no debe confundirse la capacidad procesal internacional con la personalidad internacional del individuo.

Para los efectos de nuestro trabajo es importante referirnos a las principales excepciones a la regla general de la incapacidad procesal internacional del individuo; sin pretender la exhaustividad, comentaremos las siguientes: Tribunal Internacional de Presas; Corte de Justicia Centroamericana; tribunales arbitrales mixtos establecidos en virtud del Tratado de Versalles; Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia; Convención para la Solución de los Asuntos Surgidos de la Guerra y la Ocupación; Comisión Europea de Derechos Humanos; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena; instancias para la

protección de los derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas⁽¹⁸⁾.

2) Tribunal Internacional de Presas

La Convención XII adoptada durante la Conferencia de Paz de La Haya de 1907 previó el establecimiento de un Tribunal Internacional de Presas, al que tendrían acceso tanto Estados como particulares. Nos informa Kelsen al respecto:⁽¹⁹⁾

"De acuerdo con el artículo 4 de esta Convención, podían ir en apelación de los tribunales nacionales de presas, ante el Tribunal Internacional de Presas, no solamente el Estado neutral cuya propiedad o la de sus súbditos fuese perjudicada por el fallo del tribunal nacional de presas, sino también los individuos privados perjudicados por las decisiones de los tribunales nacionales de presas. Según el artículo 8, el Tribunal Internacional de Presas podría declarar nula la captura de una nave. En este caso, "El Tribunal ordenará la restitución del buque o del cargamento y fijará, si hay motivo, el monto de los daños. Si el buque o cargamento hubiesen sido vendidos o destruidos, el tribunal determinará la indemnización a acordarse al propietario por este concepto." En cuanto a la ejecución de los fallos del Tribunal Internacional de Presas, la Convención sólo dispone en el artículo 9: "Las Potencias contratantes se comprometen a someterse de buena fe a las decisiones del Tribunal Internacional de Presas y a cumplirlas con la menor demora posible".

Sin embargo, el Tribunal Internacional de Presas nunca llegó a constituirse, pues a pesar de que la Convención que lo

prevefa fue suscrita por la mayoría de los Estados que participaron en la Conferencia, se dejó a un acuerdo posterior la fijación de las reglas sustantivas que habría de aplicar el Tribunal. Ese acuerdo fue la Declaración de Londres de 1909, que jamás entró en vigor.⁽²⁰⁾

El Tribunal Internacional de Presas hubiese sido una verdadera jurisdicción internacional, cuyas decisiones serían obligatorias para las partes contratantes en la Convención que lo previó. Fue la primera ocasión en que se reguló con precisión el acceso del individuo a una instancia internacional y, a pesar de que el Tribunal nunca fue constituido, el hecho de que se previera la capacidad procesal internacional del particular representó un avance de la mayor trascendencia respecto a las ideas imperantes sobre la posición del individuo en el derecho internacional.

3) Corte de Justicia Centroamericana.

Corresponde a los Estados centroamericanos inaugurar el acceso del individuo a jurisdicciones internacionales, al conferir capacidad procesal a los particulares ante la Corte de Justicia Centroamericana. Esta Corte fue constituida en virtud de la Convención de Washington de 20 de diciembre de 1907,

celebrada entre Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Acerca de la Corte de Justicia Centroamericana indica el Doctor Héctor Fix-Zamudio:⁽²¹⁾

"Este Tribunal se estableció de manera permanente el 25 de mayo de 1908, y funcionó durante dos quinquenios, el segundo inaugurado el 25 de julio de 1913, terminando efectivamente sus actividades en la sesión de clausura el 12 de enero de 1918, ya que, por motivos políticos, no pudo renovarse el tratado que estableció su creación. Residió en Costa Rica, primero en Cartago y luego en San José.

"Su competencia establecida por la mencionada Convención de Washington y regulada por el Reglamento de la Corte de 2 de diciembre de 1911 y la Ordenanza de Procedimiento de 6 de diciembre de 1912, era bastante amplia, pues además de las controversias entre los Estados centroamericanos signatarios, establecía el acceso directo de los particulares afectados por actos de otro Estado diverso al de su nacionalidad, aún cuando no fuesen respaldados por su gobierno, y sólo se les exigía el agotamiento previo de los recursos internos del país considerado infractor, o bien demostrar denegación de justicia. La instancia era todavía más amplia cuando hubiese acuerdo entre el particular demandante y el Estado respectivo para someter el caso a la Corte, pues entonces debía admitirse la reclamación sin condición alguna".

La Corte de Justicia Centroamericana conoció de ocho casos, de los cuales cinco fueron reclamaciones enderezadas por particulares, pero los individuos no ganaron un solo asunto.⁽²²⁾

No es exagerado afirmar que el episodio de la Corte de Justicia Centroamericana constituye un parteaguas en la evolución del derecho internacional. A diferencia del Tribunal Internacional de Presas, la acción de la Corte de Justicia

Centroamericana ya no quedó tan sólo prevista en un tratado, sino que cobró vigencia para permitir el acceso del individuo a la jurisdicción internacional, situación inusitada hasta entonces.

4) Tribunales arbitrales mixtos establecidos en virtud del Tratado de Versalles

En virtud del Artículo 297 del Tratado de Versalles (1919), los nacionales de las Potencias Aliadas y Asociadas fueron legitimados para enderezar reclamaciones contra Alemania ante los tribunales arbitrales mixtos establecidos con arreglo al Artículo 304 del mismo instrumento. Kelsen observa al respecto: (23)

"Estas personas privadas estaban facultadas a reclamar los derechos que tenían por el pago de daños que les pudiera haber causado la aplicación de las extraordinarias medidas bélicas de Alemania. La disposición del Artículo 304 (b) del Tratado de Versalles es particularmente interesante. Según sus términos, los tribunales arbitrales eran competentes para arreglar las controversias originadas en los contratos celebrados con anterioridad al Tratado de Versalles entre nacionales de las Potencias Aliadas y Asociadas y nacionales alemanes. Era una cuestión litigiosa entre personas privadas para quienes la competencia de los tribunales alemanes fue dejada de lado, en favor de un tribunal internacional. También en este caso, un acuerdo internacional confirió a personas privadas la condición de partes ante un tribunal internacional y, de tal modo, la condición de sujetos de derecho internacional. Esto continúa siendo cierto aún cuando el tribunal arbitral arreglara la controversia conforme al derecho nacional de una de las partes. La decisión del tribunal arbitral, en virtud del Artículo 304 (g), debía ser ejecutada contra la persona privada por el Estado al cual pertenecía la misma".

A mayor abundamiento, el autor de la Teoría pura del Derecho anota que en el caso Sigwald, Charles v. Germany (1926) el Tribunal arbitral establecido entre Francia y Alemania sostuvo que el derecho conferido por el Artículo 297 (e) era un derecho individual perteneciente a los súbditos de las Potencias Aliadas, que podía ser ejercido directamente contra Alemania sin la intercesión del gobierno francés.⁽²⁴⁾

Como se desprende de lo anterior, los tribunales arbitrales de referencia revisten un doble interés: por una parte, permitieron al individuo ejercitar una acción internacional independientemente de la protección del Estado de su nacionalidad, capacitándolo así para ser parte en procedimientos internacionales; por la otra, aplicaron disposiciones de derecho privado para solucionar las reclamaciones sometidas a su conocimiento, subrogándose las atribuciones de una jurisdicción nacional.

Dado su carácter provisional, estos tribunales fueron disueltos una vez cumplido su objetivo: la reparación de daños de guerra por parte de Alemania.⁽²⁵⁾

5) Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia

La Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia,

suscrita en Ginebra el 15 de mayo de 1922 y celebrada en el marco del régimen para la protección de minorías de la Sociedad de Naciones, facultó a los habitantes de dicha región a prevalerse directamente de sus derechos ante la instancia internacional.

Al amparo de la Convención relativa a la Alta Silesia, los individuos mencionados podían presentar quejas por actos de su gobierno ante la Comisión Mixta para la Alta Silesia, participar en los procedimientos respectivos e, incluso, apelar las decisiones de la Comisión ante el Consejo de la Sociedad de Naciones.⁽²⁶⁾ Por eso, al decir de García Bauer:⁽²⁷⁾

"...en el caso de la Convención para la Alta Silesia el derecho de petición era un verdadero derecho de petición, conforme al cual las personas de que se tratase tenían plena capacidad legal, efectivo locus standi al ventilarse el juicio ante los órganos internacionales respectivos".

Cabe señalar que en el caso Steiner and Gross v. Polish State el Tribunal Arbitral de la Alta Silesia reafirmó el derecho de los habitantes de esa región a ejercitar acción contra su propio Estado con base en la Convención supracitada, a pesar de que el gobierno de Polonia arguyó que la Convención no confería derechos a los nacionales de los Estados contratantes para demandar a su propio país, y que el derecho internacional reconocía el principio según el cual un individuo no podía acudir ante una jurisdicción internacional contra su

propio Estado.⁽²⁸⁾

La Convención relativa a la Alta Silesia rompió con la no ción de que el trato que un Estado dé a sus súbditos es un asunto de su exclusiva competencia, legitimó al individuo para demandar a su propio Estado ante una sofisticada maquinaria de control internacional de la legalidad y, a este respecto, constituye una contribución invaluable al desarrollo del dere cho internacional contemporáneo.

6) Convención para la Solución de los Asuntos Surgidos de la Guerra y la Ocupación

De conformidad con la Convención para la Solución de los Asuntos Surgidos de la Guerra y la Ocupación, suscrita el 26 de mayo de 1952 entre Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, por una parte, y Alemania, por la otra, se establecieron la Corte Suprema de Restitución y la Comisión Arbitral de Bienes, Derechos e Intereses, para dirimir ciertas controversias originadas por la ocupación nazi durante la Segunda Guerra Mundial.⁽²⁹⁾

Ante la Corte de Restitución, podían comparecer individuos que pretendiesen la restitución de propiedades indetificables y de bienes ocupados por el regimen nazi; en tanto que la Comisión Arbitral de Bienes estaba facultada para revisar decisio-

nes administrativas o judiciales alemanas, relativas a reclamaciones para la restitución de bienes o su compensación sustitutiva, derivadas de la ocupación nazi.⁽³⁰⁾

A pesar de su carácter provisional, las instancias mencionadas constituyen una evidencia más de que el individuo puede ser legitimado para actuar por sí mismo ante las jurisdicciones internacionales, si los Estados así lo convienen.

7) Comisión Europea de Derechos Humanos

Sin duda, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, representa uno de los avances más significativos para la legitimación internacional del individuo. El sistema para la protección de los derechos humanos instituido en virtud del Convenio de Roma se caracteriza por una compleja y eficiente maquinaria para la supervisión internacional de las obligaciones asumidas por los Estados contratantes.⁽³¹⁾

Entre los métodos para el control internacional de las disposiciones del Convenio de Roma, destaca el derecho de acción internacional del individuo ante la Comisión Europea de Derechos Humanos.⁽³²⁾

Los derechos consagrados en el Convenio de Roma se encuentran protegidos por cuatro órganos: la Comisión Europea de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos, el Comité de Ministros y el Secretario General del Consejo de Europa. La Comisión actúa como órgano de conciliación e investigación, con funciones cuasi-judiciales de instrucción; las funciones de revisión y decisión quedan reservadas a la Corte o al Comité de Ministros, y el Secretario General actúa como órgano auxiliar de los anteriores. (33)

Además de estar facultada para recibir y examinar demandas de los Estados partes en el Convenio, la Comisión puede conocer de solicitudes presentadas por individuos si los Estados interesados han reconocido su competencia para ello. Al respecto, el Artículo 25, inciso 1, del Convenio establece:

"La Comisión podrá conocer de cualquier demanda dirigida al Secretario General del Consejo de Europa por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares, que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el presente Convenio, en el caso de que la Alta Parte Contratante acusada haya declarado reconocer la competencia de la Comisión en esta materia. Las Altas Partes Contratantes que hayan suscrito tal declaración se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho" (34)

El procedimiento para ventilar las demandas individuales comprende tres fases: examen de admisibilidad; examen, por

una subcomisión, de las demandas declaradas admisibles; examen, por la Comisión en pleno, de las demandas admitidas. (35)

Los requisitos de admisibilidad son: agotamiento previo de los recursos internos; presentación de la demanda dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la notificación de la sentencia interna definitiva; la demanda no podrá ser anónima ni ser esencialmente la misma que una demanda anteriormente examinada por la Comisión o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de arreglo, y que no contenga hechos nuevos; las demandas deberán ser compatibles con las disposiciones del Convenio y no ser manifiestamente mal fundadas o abusivas. (36)

En caso de ser admitida la demanda, una subcomisión procede al examen contradictorio de los hechos que la originaron con los representantes de las partes y, de ser necesario, a una investigación. Igualmente, la subcomisión procura lograr una solución amistosa del asunto, inspirada en el respeto a los derechos humanos. De lograrse la conciliación, la Comisión redacta un informe que se transmite a los Estados interesados, al Comité de Ministros y al Secretario General, para su publicación. Si no se logra una solución amistosa del asunto la Comi

sión en pleno elabora un informe y dictamina si los hechos constituyen o no una violación del Convenio por parte del Estado involucrado. Este informe es confidencial y se transmite al Estado interesado y al Comité de Ministros.⁽³⁷⁾

Como se apuntó, la fase de decisión corresponde a la Corte o al Comité de Ministros. Los individuos carecen de legitimación ante dichos órganos y sólo los Estados partes y la Comisión están capacitados para acudir ante ellos. Sin embargo, la Corte o el Comité de Ministros pueden conocer en segunda instancia de asuntos originados por individuos, garantizando el cumplimiento de los dictámenes de la Comisión. Si el Estado interesado ha reconocido la competencia de la Corte, la Comisión puede actuar como una especie de agente del Ministerio Público en representación del interés general y demandar ante el órgano jurisdiccional al Estado renuente a cumplir con su dictamen, o bien el mismo Estado interesado puede inconformarse con el dictamen y solicitar su revisión judicial. La sentencia de la Corte es definitiva y su ejecución queda encomendada al Comité de Ministros. Si el asunto no se dirime ante la Corte y han transcurrido tres meses a partir del traslado del informe de la Comisión al Comité de Ministros, éste decidirá si ha habido o no violación del Convenio, y en caso afirmativo concederá al Estado responsable un plazo para cumplir su decisión, so pena de publicar el informe respectivo.

En ambos casos las decisiones son obligatorias para el Estado parte interesado. (38)

La doctrina coincide en que el acceso del individuo a la Comisión Europea de Derechos Humanos representa un verdadero derecho de acción internacional y no un simple derecho de petición. (39) A este respecto, considera Vasak: (40)

"No hay duda de que el derecho de recurso individual constituye la mayor innovación del Convenio, ya que no se trata de un simple derecho de petición gracioso, sino de un verdadero derecho de acción ante un órgano judicial internacional"

En el mismo sentido, al referirse a la naturaleza del derecho previsto en el supracitado Artículo 25, Golsong opina: (41)

"¿Cuál es la naturaleza de este derecho? ¿Es meramente un derecho de petición (como podría suponerse a partir del texto inglés del Artículo 25) en el sentido de una petición de indulgencia de alguna autoridad suprema (v.gr. peticiones dirigidas a soberanos a parlamentos o, por grupos minoritarios, al Consejo de la Sociedad de Naciones) sin ninguna garantía de una plena audiencia en presencia de las partes? ¿O más bien es una solicitud* (requete en el texto francés del Artículo 25) tendiente a una audiencia, en presencia de las partes, ante un órgano judicial? No hay duda de que el Artículo 25 debe ser interpretado como refiriéndose a una "solicitud", puesto que en el curso de los procedimientos en que puede desembocar, se da plena audiencia al caso, en presencia de las partes, ante un órgano (la Comisión) que, aunque no es un tribunal, está organizado como un órgano judicial".

En efecto, es evidente que el Convenio de Roma capacita plenamente al individuo para ser parte en procedimientos interna-

* application

cionales ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, órgano tutelar ante el cual el individuo reclamante goza de locus standi internacional. Si bien la Comisión no es un órgano judicial con facultades decisorias, los procedimientos ventilados ante ella sí constituyen litigios en el sentido estricto, con una plena igualdad procesal entre las partes. Por añadidura, en una segunda instancia los procedimientos originados por individuos pueden desembocar en decisiones ejecutorias, por lo que el acceso del individuo a la Comisión Europea de Derechos Humanos forma parte esencial del sistema para el control internacional de la legalidad establecido al amparo del Convenio de Roma.

Por otra parte, el Convenio de Roma imprime una dimensión institucional y permanente al acceso del individuo a la instancia internacional. A partir del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, el derecho de acción individual caracteriza el desarrollo subsecuente del derecho internacional de los derechos humanos y se erige como la técnica fundamental para la protección internacional de los derechos del hombre.

8) Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El derecho de recurso individual cobra una particular efi-

cia en el sistema americano para la protección de los derechos humanos.⁽⁴²⁾ En el ámbito regional americano, el individuo está capacitado para recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁽⁴³⁾ en los casos en que considere lesionados sus derechos humanos por alguno de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en virtud de la Resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Santiago de Chile en 1959.⁽⁴⁴⁾

En un principio la Comisión sólo tenía facultades provisionales para la promoción de los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948), en tanto se adoptara una Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁽⁴⁵⁾ Sin embargo, las atribuciones primitivas de la Comisión fueron ampliadas por la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en 1965, y se le facultó para examinar las comunicaciones que le fueran dirigidas.⁽⁴⁶⁾ Es así como la Comisión adquiere una dinámica y eficiente dimensión protectora de los derechos humanos, en la cual la legitimación internacional del individuo desempeña un papel protagónico.

Más tarde, al reformarse la Carta de la OEA, (Buenos Ai-

res, 1967), la Comisión fue ascendida a la categoría de órgano principal de la organización, encargado de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de fungir como órgano consultivo en la materia.⁽⁴⁷⁾

Pero es con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José el 22 de noviembre de 1969 y que entró en vigor el 18 de julio de 1978, que se consolida la acción tutelar de la Comisión, cuyas funciones, organización y competencia se regulan con precisión en el citado instrumento.⁽⁴⁸⁾

La Convención preve el derecho de recurso individual en su Artículo 44, que dispone:

"Cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida por uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte"

Como se observa, el Artículo 44 de la Convención no condiciona la competencia de la Comisión para examinar denuncias individuales o no gubernamentales a la formulación de declaraciones expresas al respecto por los Estados partes interesados. Esto es, la competencia de la Comisión conforme al Artículo 44 supracitado no es facultativa, es obligatoria y opera ipso jure respecto a todos los Estados partes, a diferencia de su competencia para examinar denuncias estatales⁽⁴⁹⁾ y de la correlativa

competencia de otras instituciones tutelares de los derechos humanos para conocer de solicitudes presentadas por individuos u organizaciones no gubernamentales. Lo anterior constituye la principal innovación de la Convención Americana sobre derechos humanos.

Por otra parte, con arreglo a su Estatuto, la Comisión también está facultada ipso jure y sin necesidad de declaración expresa para examinar denuncias individuales y no gubernamentales relativas a presuntas violaciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre por Estados miembros de la OEA que no sean partes en la Convención ⁽⁵⁰⁾. Esta es una peculiaridad del sistema americano para la protección de los derechos humanos que amplía el ámbito tutelar de la Comisión a prácticamente todos los países del hemisferio.

El procedimiento para ventilar quejas individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es muy similar al seguido a este respecto por su homóloga europea.

Para que prospere una queja individual ante la Comisión, deberán cumplirse los siguientes requisitos de admisibilidad: agotamiento previo de los recursos internos, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos; presentación de la denuncia dentro de un plazo de seis meses, a partir de la notificación de la sentencia interna definitiva;

que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional; que la denuncia contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma del o de los interesados o del su representante legal, en el caso de entidades no gubernamentales.⁽⁵¹⁾

Sin embargo, la Convención de San José exime de los requisitos consistentes en el agotamiento previo de recursos y en la presentación de la queja en el plazo indicado, cuando:

a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o de los derechos que se alega han sido violados;

b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y

c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.⁽⁵²⁾

Como se desprende de lo anterior, las excepciones señaladas obedecen a una adecuada técnica jurídica, pues con ellas se cubre una amplia gama de hipótesis de denegación de justicia.

Al igual que su similar europea, la Comisión Interamericana

na de Derechos Humanos cuenta con amplias facultades de conciliación e investigación y ante ella existe una plena garantía de audiencia para las partes interesadas.⁽⁵³⁾ Pero, diferente a la Comisión Europea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adolece de una segunda instancia decisoria, que respalde o revise sus dictámenes en todos los casos. Si bien existe una Corte Interamericana de Derechos Humanos, su competencia debe ser reconocida expresamente por el Estado interesado⁽⁵⁴⁾ y el sistema americano carece de una instancia similar al Comité de Ministros del Consejo de Europa, que supla la vía judicial.

De no lograrse un arreglo amistoso del asunto, la Comisión, tomando en cuenta toda la información de que disponga, valora si los hechos constituyen o no una violación de los derechos humanos del autor de la queja y elabora un informe en el que se hace constar las proposiciones y recomendaciones pertinentes. Después se concede al Estado interesado un plazo para tomar las medidas pertinentes para cumplir con el dictamen, de ser el caso. Si el Estado se rehusa a cooperar con la Comisión, ésta puede publicar el informe respectivo e incluirlo en el informe anual de labores que presenta a la Asamblea de la OEA.⁽⁵⁵⁾

Si el Estado involucrado ha reconocido la competencia de la Corte, la Comisión puede actuar en representación del interés

general y demandar judicialmente al Estado de que se trate el cumplimiento de su dictamen, o bien el propio Estado interesado puede apelar ante la Corte para la revisión de la opinión de la Comisión. (56) Los individuos carecen de legitimación procesal ante la Corte.

La doctrina discrepa respecto a la naturaleza de los informes y recomendaciones de la Comisión. Fix-Zamudio considera que el informe de la Comisión: (57)

"Debe considerarse como una resolución, aún cuando la misma no pueda imponerse de manera coactiva al Estado que se considere responsable"

Por el contrario, Robertson es de la opinión que: (58)

"Legalmente hablando, debe hacerse notar que la Convención Americana no contempla una decisión definitiva sobre la cuestión de la violación, si el caso no es sometido a la Corte".

Por nuestra parte, coincidimos con Fix-Zamudio en que el informe de la Comisión debe considerarse como una resolución, ya que si bien no puede ejecutarse coactivamente, es innegable que los procedimientos ventilados ante la Comisión revisten un carácter contencioso, tendiente al esclarecimiento de los hechos materia de la denuncia, y que la Comisión está organizada y desempeña sus funciones como un órgano judicial.

A la luz de lo anterior, es claro que el recurso individual previs

to en el Artículo 44 de la Convención y en el Estatuto de la Comisión puede considerarse como un verdadero derecho de acción internacional.

El acceso del individuo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es de particular interés para los efectos de este trabajo. Representa un verdadero derecho de acción internacional y se otorga con anterioridad a la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la consolidación del status institucional de la Comisión. Por añadidura, ya con una firme fundamentación convencional e institucional, adquiere una base obligatoria respecto a todos los Estados miembros de la OEA -sean o no partes en la Convención. En síntesis, dicho acceso refleja la creciente tendencia a conferir una personalidad internacional plena al individuo.

9) Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena

Una excepción reciente a la regla de la incapacidad procesal internacional del individuo se encuentra en el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Acerca de este Tribunal, señala Fix-Zamudio⁽⁵⁹⁾ que inició sus funciones en 1984 y que permite el acceso directo de personas privadas, físicas y morales, para impugnar decisiones de los órganos establecidos

con arreglo al Acuerdo de Cartagena.

El Tribunal posee un carácter subregional, circunscrito a los países andinos partes en el Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); está regulado por el Tratado de Creación de 28 de mayo de 1979; por su Estatuto, aprobado por resolución de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, suscrita en Quito el 19 de agosto de 1983, y por su Reglamento Interno, de 9 de mayo de 1984.⁽⁶⁰⁾

El Tribunal está integrado por cinco magistrados nacionales de los países miembros del Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena, quienes deberán reunir las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones judiciales, o ser jurisconsultos de notoria competencia; duran en su encargo seis años y pueden ser reelegidos por una vez; la presidencia del Tribunal dura un año y se rota entre cada uno de los magistrados.⁽⁶¹⁾

Los particulares tienen acceso al Tribunal para enderezar acciones de nulidad contra las decisiones de la Comisión y de la Junta del Acuerdo de Cartagena, así como acciones relativas al incumplimiento de las obligaciones del propio Acuerdo. Asi mismo, los jueces nacionales de los Estados partes pueden sollicitar la interpretación prejudicial del Tribunal respecto a la aplicación de las normas comunitarias. Los fallos del Tribu-

nal en materia de nulidad e incumplimiento son obligatorias para las partes y no requieren para su cumplimiento de homologación o exequatur en ninguno de los países contratantes. En caso de incumplimiento por un Estado parte, se le pueden restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo que lo beneficien. (62)

El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena es indicativo de que la eficacia de ciertas normas internacionales depende en buena medida de que sus destinatarios puedan prevalecerse por sí mismos de ellas ante la instancia internacional. Asimismo, demuestra que el otorgamiento de capacidad procesal internacional al individuo y otros sujetos diferentes del Estado puede ser un instrumento eficaz no sólo para la defensa de los derechos humanos, sino también para el cumplimiento de otras ramas de derecho internacional como el derecho de la integración regional.

10) Acceso del individuo al sistema de Naciones Unidas.

El individuo tiene un acceso sumamente precario y restringido a la Organización de Naciones Unidas (ONU) en los casos de peticiones relativas a los territorios fideicomitidos dirigidos a la Asamblea General y al Consejo de Administración Fiduciaria (Artículo 87, inciso b, de la Carta de la ONU) y, en determinadas circunstancias, a la Comisión de Derechos Huma-

nos del Consejo Económico y Social (ECOSOC), conforme a la Resolución 1503 (XLVIII) adoptada por el ECOSOC el 27 de mayo de 1970. Pero, a pesar de que dicho acceso representa un innegable reconocimiento del derecho de petición internacional del individuo, no nos ocuparemos de él dado que en los casos mencionados el papel del individuo en los procedimientos respectivos asume un mero carácter informativo, sin que esté capacitado para ser parte en ellos. (63)

No obstante, el individuo está capacitado para ser parte en procedimientos ante tres instancias del sistema de Naciones Unidas, al amparo de diversos tratados sobre derechos humanos: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial), el Comité de Derechos Humanos (Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y el Comité contra la Tortura (Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes). Asimismo, los individuos pueden participar en procedimientos ante el Comité de Convenciones y Recomendaciones en la Esfera de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con arreglo a la decisión 104/EX/3.3 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

A) Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial fue establecido en 1970 de conformidad con la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, suscrita en Nueva York, el 7 de marzo de 1966 y que entró en vigor el 4 de enero de 1969. (64)

El Comité está facultado ipso jure para conocer de denuncias en que un Estado parte considere que otro Estado parte no cumple con la Convención. (65) Asimismo, el Comité puede examinar comunicaciones individuales si el Estado parte interesado ha reconocido su competencia para ello. Sobre el particular, el párrafo 1 del Artículo 14 de la Convención establece:

"Todo Estado parte podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la presente Convención. El Comité no recibirá ninguna comunicación referente a un Estado parte que no hubiere hecho tal declaración". (66)

El Estado que formule la declaración a que se refiere el párrafo anterior puede establecer o designar un órgano, dentro de su ordenamiento jurídico nacional, con competencia para examinar y recibir comunicaciones de las personas y por los motivos arriba indicados, una vez que hubieren agotado los recursos internos disponibles. Este órgano se encarga de llevar un re

gistro de dichas peticiones y de depositar anualmente copias certificadas del registro ante el Secretario General de la Organización, quien mantendrá informado al Comité acerca de su contenido; el Secretario General puede solicitar aclaraciones a los Estados interesados en relación a dichas peticiones; el contenido de las peticiones no puede hacerse público. (67)

Para tener acceso al Comité, el individuo que alegue la presunta violación de sus derechos debe acudir primero al órgano nacional respectivo establecido por el Estado interesado y sólo en caso de no obtener una reparación satisfactoria podrá recurrir al Comité dentro de un plazo de seis meses. (68)

El procedimiento para examinar las comunicaciones presentadas conforme al Artículo 14 de la Convención permanece confidencial en su totalidad y consta de las siguientes fases: a) presentación de las comunicaciones a través del Secretario General; b) examen de la admisibilidad de las comunicaciones; c) examen de las comunicaciones en cuanto al fondo.

a) Presentación de las comunicaciones.- Las comunicaciones se presentan a través del Secretario General, quien está facultado, si lo estima necesario, para pedir aclaraciones al autor de una comunicación en cuanto a su deseo de que sea presentada al Comité con arreglo al multicitado Artículo 14. El

Secretario resume cada comunicación y presenta esos resúmenes al Comité, junto con las copias certificadas respectivas de los registros de peticiones del órgano desingado por el país interesado. (69)

b) Examen de admisibilidad de las comunicaciones. Para ser admisibles, las comunicaciones deberán llenar los siguientes requisitos: (70)

- No ser anónimas y proceder de una persona o grupo de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado que reconozca la competencia del Comité en esta materia;

- Que la persona alegue ser víctima de la violación de sus derechos de acuerdo a la Convención. La comunicación debe ser presentada por la propia persona que alegue tal violación, sus parientes o representantes, pero en casos excepcionales el Comité podrá examinar una comunicación presentada por terceros cuando sea evidente que la víctima presunta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación y si el autor de la comunicación justifica su actuación en nombre de la víctima;

- Ser compatibles con las disposiciones de la Convención;

- Deberán haberse agotado los recursos internos disponibles, a menos que su tramitación se prolongue injustificadamente;

- No constituir un abuso del derecho a presentarlas;

- Ser presentadas dentro de los seis meses posteriores al agotamiento de los recursos internos disponibles, incluso el arreglo ante el órgano nacional respectivo designado por el Estado involucrado para conocer de las peticiones en la materia, salvo en casos excepcionales debidamente comprobados.

c) Examen de las comunicaciones en cuanto al fondo.- Una vez admitida, el texto de la comunicación se transmite en forma confidencial al Estado interesado por conducto del Secretario General, pero no se revela la identidad del autor sin su consentimiento expreso. En un plazo de tres meses el Estado involucrado debe presentar al Comité explicaciones o declaraciones por escrito para aclarar la cuestión y exponer qué medidas correctivas, si las hubiera, ha adoptado. El Comité puede correr traslado a esas declaraciones al interesado, a efecto de que éste presente informaciones u observaciones suplementarias, o invitar al interesado a comparecer ante él. Con base en toda la información disponible el Comité formula su opinión o emite sugerencias y recomendaciones, si lo juzga oportuno. (71)

El Comité incluye en el informe anual que rinde a la Asamblea General de la Organización un resumen de las comunicaciones examinadas y, cuando corresponda, un resumen de las explicaciones y declaraciones de los Estados partes interesados, asf

como de sus propias sugerencias y recomendaciones.⁽⁷²⁾

El procedimiento para el examen de comunicaciones individuales previsto en el Artículo 14 de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial constituye un sistema relativamente avanzado para la protección de los derechos humanos. Además de conferir locus standi al individuo ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, permite a los Estados partes establecer un órgano nacional que actúe como instancia previa al Comité y, por lo tanto, otorga a los Estados interesados la oportunidad de remediar las controversias relativas a la Convención dentro de su ámbito interno. Este es un rasgo característico del sistema de supervisión de la Convención de referencia, que armoniza la acción interna e internacional en beneficio de la economía procesal y de la protección de los derechos del hombre.

Por otra parte, aunque la competencia del Comité de conformidad con el citado Artículo 14 es facultativa y los dictámenes de dicho órgano asumen un carácter recomendatorio, no cabe duda que la participación del individuo en los procedimientos respectivos entraña una plena capacidad internacional de ejercicio.

B) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por medio de la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966, se adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo. El Artículo 28 del Pacto estableció la creación de un Comité de Derechos Humanos, que de conformidad con el Artículo 1 del Protocolo Facultativo puede conocer de comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de Estados que lleguen a ser partes en él y que aleguen ser víctimas de una violación por parte de dichos Estados de alguno de los derechos tutelados por el Pacto. El capítulo tercero del presente trabajo tiene por objeto el estudio exegético del Protocolo Facultativo mencionado.

C) Comité de Convenciones y Recomendaciones en la Esfera de la Educación.

El Comité de Convenciones y Recomendaciones en la Esfera de la Educación de la UNESCO está facultado para examinar comunicaciones presentadas por individuos, relativas a violaciones de los derechos humanos que sean competencia de la UNESCO, de conformidad con la decisión 104/EX/3.3 (1978) del Consejo Ejecutivo de la UNESCO. (73)

Las comunicaciones pueden referirse tanto a casos indivi-

duales y específicos, como a violaciones masivas, sistemáticas y flagrantes de los derechos humanos. (74)

Para ser consideradas admisibles, las comunicaciones deben satisfacer, inter alia, los siguientes requisitos: (75)

- No ser anónimas;
- Referirse a violaciones de los derechos humanos que sean de la competencia de la UNESCO en las esferas de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación;
- Emanar de personas, o de grupos de personas, de las que se pueda presumir razonablemente que son víctimas de violaciones de alguno de los derechos supracitados;
- Ser compatibles con los principios de la Organización, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales relativos a los derechos humanos y los demás instrumentos internacionales referentes a los derechos humanos;
- No estar manifiestamente desprovistas de fundamento y contener los elementos de prueba pertinentes;
- No ser injuriosas ni constituir un abuso del derecho a presentar comunicaciones;
- Ser presentadas dentro de un plazo razonable a partir de la fecha en que acaecieron los hechos que las motiven o de la fecha en que se conocieron esos hechos;
- Indicar si se intentó agotar los recursos internos dispo

nibles,

Las comunicaciones se presentan por conducto del Director General de la UNESCO, quien las trasmite a los gobiernos interesados y al Comité, junto con las respuestas de dichos gobiernos y las informaciones adicionales proporcionadas por los autores. (76)

El Comité examina la admisibilidad de las comunicaciones en sesiones privadas, en las que pueden participar los representantes de los gobiernos interesados, y puede buscar las informaciones complementarias que considere necesarias. Las decisiones del Comité sobre la admisibilidad de las comunicaciones se notifican a los autores y a los gobiernos interesados. Respecto a las comunicaciones declaradas admisibles, el Comité las tramita de una manera que contribuya a lograr una solución amigable que favorezca la promoción de los derechos humanos. (77)

Finalmente, el Comité presenta al Consejo informes confidenciales sobre el examen de las comunicaciones, en las que hace constar sus recomendaciones. (78)

Como se observa, el acceso del individuo al Comité de Convenciones y Recomendaciones no se limita a un simple derecho de petición informatorio, pues el individuo tiene asegurada

una incipiente participación en los procedimientos de referencia.

D) Comité contra la Tortura.

El 26 de junio de 1987 entró en vigor la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la resolución 39/46 de la Asamblea General de la ONU. Con arreglo a dicha Convención se estableció en 1987 el Comité contra la Tortura⁽⁷⁹⁾ órgano tutelar ante el cual el individuo goza de legitimación internacional.

Respecto al acceso del individuo al Comité contra la Tortura, es preciso distinguir dos hipótesis previstas en la Convención. En primer lugar, de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 20 de la Convención, el Comité está facultado para realizar investigaciones con base en "información fiable" que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado parte, al que invitará a cooperar en el examen de la información y a tal fin presentar las observaciones que considere pertinentes. Como se desprende de lo anterior, el precitado Artículo 20 no restringe a determinados sujetos el derecho a presentar las informaciones a que se refiere, por lo que deja

abierta la posibilidad de que un individuo o grupo de individuos desencadene el procedimiento respectivo. No obstante, debe observarse que en este caso el papel del individuo asume un mero carácter informatorio, sin que se le otorgue capacidad para ser parte en los procedimientos aludidos. (80)

Por otra parte, la Convención contra la Tortura preve el procedimiento interestatal (81) y, asimismo, el derecho de acción individual respecto a presuntas violaciones de los derechos consagrados en ella por los Estados partes que reconozcan su competencia para recibir y examinar las comunicaciones respectivas. El párrafo 1 del Artículo 22 de la Convención dispone:

"Todo Estado parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento, de conformidad con el presente Artículo, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado parte de las disposiciones de la Convención. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado parte que no haya hecho esta declaración." (82)

Para ser admisibles, las comunicaciones individuales deben cumplir los siguientes requisitos: (83)

-No ser anónimas o constituir un abuso del derecho a presentarlas, ni ser incompatibles con las disposiciones de la Convención;

-Que la misma cuestión no haya sido, ni esté siendo, exa-

minada según otro procedimiento de investigación a solución internacional;

- Que la persona haya agotado todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer; a menos que la tramitación de los recursos mencionados se prolongue injustificadamente o no sea probable que mejore realmente la situación de la persona que sea víctima de la violación de la Convención.

El procedimiento para la tramitación de comunicaciones individuales de conformidad con el Artículo 22 de la Convención contra la Tortura es muy similar al seguido al respecto ante el Comité de Derechos Humanos, que analizamos en detalle en el capítulo tercero de este trabajo.

De otro lado, conviene subrayar que la única sanción al alcance del Comité contra la Tortura -al igual que otros órganos similares para la protección de los derechos humanos- respecto al Estado transgresor de las disposiciones de la Convención, consiste en la divulgación de sus informes ante los Estados partes y la Asamblea General de la ONU.⁽⁸⁴⁾

El derecho de acción individual ante el Comité contra la Tortura reviste una particular importancia para la protección de la integridad de la persona humana, merced a la naturaleza

fundamental de los derechos consagrados por la Convención Contra la Tortura.

Así lo corrobora la exención del requisito de admisibilidad consistente en el agotamiento previo de los recursos internos cuando "no sea probable que mejore realmente la situación" de la presunta víctima.

Igualmente, la Convención contra la Tortura reafirma la necesidad de permitir el acceso del individuo a la instancia internacional si se pretende una supervisión eficaz de los derechos humanos.

NOTAS DEL CAPITULO I

- 1) Nótese que la cuestión de la subjetividad internacional del individuo se enmarca en la problemática del surgimiento de nuevos sujetos internacionales diferentes del Estado (v.gr., empresas comerciales, organizaciones internacionales de carácter inter-gubernamental, organizaciones no gubernamentales) en el derecho internacional contemporáneo. Cfr. Albuquerque, Celso de, "Sujeitos de direito internacional publico. Organizacoes internacionais e outros sujeitos" y "Sujeitos de direito internacional publico. Estado e individuo", en Comité Jurídico Interamericano, Séptimo curso de derecho internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano. (agosto de 1980), OEA/Ser.Q/V.C-7, Washington, 1981, pp. 19-51
- 2) Cfr. García Bauer, Carlos, Los derechos humanos: preocupación universal, Blif. Universitaria, Guatemala, 1960, pp. 242 y 55.
- 3) *Idem.*, pp. 242 y 243.
- 4) En este sentido, Celso de Albuquerque señala que "El Estado es el principal sujeto del Derecho Internacional. Es debido a su iniciativa que surgen otras personas internacionales, como las organizaciones internacionales. A pesar de que el Estado tiene perdido el monopolio de las relaciones internacionales continúa siendo (el sujeto) más activo. Las relaciones internacionales son relaciones inter-estatales", y que "Es la soberanía la que convierte al Estado en una persona internacional con plena capacidad de ejercicio" ("Sujeitos... Estado e individuo", *op. cit.*, pp. 37 y 41)
- 5) Schwarzenberger, Georg, A manual of international law, Stevens & Sons Limited, London, 1967, p. 53. En el mismo sentido, Celso de Albuquerque, *op. ult. cit.*, pp. 35 y 36.
- 6) Tamayo y Salmerán señala acerca de la noción del sujeto de derecho como concepto de la ciencia jurídica que "Para la dogmática tradicional ser sujeto de derecho es ser sujeto de derechos y obligaciones, lo cual equivale según la propia dogmática a ser persona" (cfr. "Sujeto de derecho", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, T.VIII, UNAM, México, 1984, p. 215.
- 7) Cfr., por ejemplo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948); la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1966); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969); la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio (Nueva York, 1948), especialmente el Art. IV; la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavas y Prácticas Análogas a la Esclavitud (Nueva York, 1956), en par

titular el Art.3; la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (Nueva York, 1973), en especial el párr. 2 del Art. I; la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Montego Bay, 1982) Arts. 98-105.

- 8) Derecho internacional público, T.I. Edit. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 329.
- 9) Kelsen, Hans, Principios de derecho internacional público, trad. de Hugo Caminos y Ernesto C. Hemida, El Ateneo, Buenos Aires, 1965, p. 121.
- 10) *Idem*, pp. 123 y 124.
- 11) Verdross, Alfred, Derecho internacional público, trad. de Antonio Trujol y Sierra, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980, pp.203 y 204
- 12) Cfr. Flores García, Fernando, "Capacidad procesal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, op.cit. supra. Nota 6, T.II, p.43.
- 13) Lauterpacht, Hersch, International law and human rights, Stevens & Sons Limited, London, 1950, p.54.
- 14) Oda, Shigeru, "El individuo en el derecho internacional", en Sorensen, Max (Ed.), Manual de derecho internacional público, trad. a cargo de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p.489.
- 15) Rousseau, Charles, Derecho internacional público, trad. de Fernando Giménez Artigues, Ariel, Barcelona, 1966, pp. 215 y 216.
- 16) Citada por García Bauer, op. cit., p.247.
- 17) Op. cit., p. 48.
- 18) Encontramos otras excepciones a la regla mencionada en el Tribunal de las Comunidades Europeas, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y los tribunales administrativos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Organización Internacional del Trabajo; cfr. Verdross, op. cit., pp.569 y 570.

Para Lauterpacht, las convenciones de reclamaciones como la suscrita entre México y los Estados Unidos el 8 de septiembre de 1923 ya implicaban el reconocimiento de cierto status internacional independiente del individuo, pues si bien "En esta y similares convenciones el Estado reterfa un completo control de la reclamación que patrocinaba..."

Yn en estos casos había un incipiente reconocimiento de cierto grado de status independiente del reclamante individual, en particular en lo concerniente a la obligación del Estado de restituir al reclamante el monto obtenido respecto a la reclamación hecha en su nombre" (op. cit., p.49).

Por otra parte, es importante aclarar que se ha otorgado el derecho de petición internacional al individuo ante diversas instancias internacionales como la Sociedad de Naciones, en virtud de los sistemas para la protección de minorías y de mandatos; la Asamblea General y el Consejo de Administración Fiduciaria de la ONU, conforme al inciso b) del Artículo 87 de la Carta de las Naciones Unidas (comunicaciones relativas a los territorios fideicomitidos); y la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC, con arreglo a la resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC (comunicaciones relativas a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos). No obstante, en estos casos el individuo carece (fa) de locus stadi ante la instancia internacional y su papel se limita (ba) a ser una mera fuente de información, sin llegar a ser parte en los procedimientos respectivos. Para seguir a García Bauer, en estos casos se otorga (ba) al individuo un de recho de petición informatorio y no un derecho de petición demanda, derecho de petición stricto sensu en el cual el peticionario deviene parte en el caso y que se asemeja al derecho de acción (cfr. op. cit., p. 235. Respecto al derecho de petición en los sistemas de protección de minorías, de mandatos y de administración fiduciaria, cfr. idem, pp. 234 y 237, 262 y 263; y Moskowitz, Moses, Human rights and world order. The struggle for human rights in the United Nations, Oceana Publications, Inc., New York, 1958, pp. 117 y 55. En cuanto al papel del individuo en los procedimientos ventilados de conformidad con la resolución 1503 (XLVIII), Van Boven enfatiza que "El Autor de las comunicaciones no es parte en el procedimiento. Tampoco recibe ninguna información respecto a la admisibilidad de la comunicación, ni está autorizado para participar en ninguna fase del procedimiento. El autor es simplemente una fuente de información" (cfr. "La Comisión de derechos humanos de Naciones Unidas", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, "La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas, UNAM, México, 1983, p. 419. En el mismo sentido, Vasak, Karel, "Vers un droit international spécifique des droits de l'homme", en Vasak, Karel (rédacteur général), Les dimensions internationales des droits de l'homme, UNESCO, Paris, 1978, p. 714.

Asimismo, cabe señalar que el art. 55 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Banjul, 1981) prevé el acceso de otros sujetos diferentes de los Estados partes a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (cfr. American Society of International Law, International legal materials, vol. XXI, núm. 1, January 1982, p. 66).

19) Op. cit., p. 121

20) Oda, op.cit., p. 489.

21) "El sistema americano de protección de los derechos humanos", en Ins

- tituto de Investigaciones Jurídicas, año I, núm. 1, enero-abril de 1986, UNAM, México, 1986, p.49.
- 22) Oda, op. cit., pág. 490, La Corte conoció de los siguientes asuntos originados por individuos: Pedro Andrés Fornos Díaz vs. Gobierno de la República de Guatemala; Salvador Cerda vs. Costa Rica; Felipe Molina vs. Gobierno de Honduras; Alejandro Bermúdez y Núñez vs. República de Costa Rica; Elección del Presidente González Flores de Costa Rica (cfr. García Bauer, op. cit., pp. 230 y ss).
 - 23) Op. cit., pp.121 y 122
 - 24) Idem. p.122.
 - 25) El Tribunal franco-alemán conoció de aproximadamente 20,000 reclamaciones, en tanto que el establecido entre Alemania y Gran Bretaña dirimió alrededor de 10,000 (cfr. Oda, op. cit., p.490)
 - 26) Cfr. García Bauer, op. cit., pp.23-236.
 - 27) Idem. p.236.
 - 28) Cfr. Kelsen, op. cit., p.123.
 - 29) Cfr. Oda, op. cit., p.490.
 - 30) Idem.
 - 31) Para un análisis completo del sistema europeo para la protección de los derechos humanos, cfr. Golson, H., "Implementation of international protection of human rights", Académie de Droit International, Recueil des cours 1963 (III), T.110 de la Collection, A.W. Sifhoff, Leyde, Pays Bas, 1966, pp.51-139; Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "El sistema europeo para la protección de los derechos humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. ult. cit., supra nota 22 pp. 129-142; y Vasak, Karel, "Le Conseil de l'Europe", en Vasak, op.cit, pp.535-599.
 - 32) La Comisión Europea de Derechos humanos tiene su sede en Estrasburgo; se integra con tantos miembros como partes contratantes tenga el Convenio; los miembros de la Comisión son elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa; duran en su cargo seis años y son reelegibles; los miembros de la Comisión forman parte de ella a título personal; la Comisión sesiona a puerta cerrada y sus decisiones se adoptan por mayoría de los miembros presentes y votantes (arts. 21-23, 33 y 34 del Convenio; art. 14, párr. 1, del Reglamento de la Comisión). La Comisión fue integrada en mayo de 1954 y sesionó por primera vez en julio del mismo año (Golsong, op.cit. p.69).
 - 33) Cfr. idem, pp.67-90; Rodríguez y Rodríguez, op. cit., pp.131-136; Vasak, op. cit., pp. 537 y 593.

- 34) El artículo 25 del Convenio, entró en vigor el 5 de julio de 1955, una vez que seis Estados contratantes formularon las declaraciones respectivas y al tenor del párrafo último del mismo numeral (Rodríguez y Rodríguez, op. cit., p.135).
- 35) *Idem.* p. 137.
- 36) Arts. 26 y 27 del Convenio. Al respecto, cfr. Golsong, op. cit., pp. 109-120
- 37) Arts. 28, 29 y 31 del Convenio. Cfr. Rodríguez y Rodríguez, op. cit., pp. 137 y 138.
- 38) Arts. 32, 46-48, 53 y 54.
- 39) Véase la nota 18 supra.
- 40) *Op.cit.* p.543.
- 41) *Op.cit.* p.96.
- 42) Para un análisis completo del sistema americano para la protección de los derechos humanos, cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema americano de protección de los derechos humanos" Instituto de Investigaciones Jurídicas, cit. supra nota 21, pp.47-79; y Gros Espiell, Héctor, "L'Organization des Etats Américains (OEA)", en Vasak, op.cit., pp. 600-632.
- 43) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene su sede en Washington, D.C., y se integra con siete miembros, quienes deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos; los miembros de la Comisión son electos a título personal por la Asamblea de la OEA; duran en su cargo cuatro años y son reelegibles por una sola vez; no puede formar parte de la Comisión más de un nacional del mismo Estado(arts. 34, 36 y 37 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 16 del Estatuto de la Comisión).
- 44) Respecto al origen, evolución, estructura y competencia de la Comisión, cfr. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1979-1980, OEA/Ser.L/V/II.50, doc. 13 rev.1, 2 octubre 1980, original: español, pp.5-13; García Bauer, Carlos, "Protección Internacional de los derechos humanos. Primera parte. Comisión Interamericana de Derechos Humanos", Comité Jurídico Interamericano, op.cit. supra nota 1, pp.250-276; Sepúlveda, César, "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre, cit. supra nota 18, pp. 195-204; del mismo autor, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. Un cuarto de siglo de evolución y de empeños", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Revista mexicana de política exterior, núm. 8, julio-septiembre de 1985, pp. 28 y ss.

- 45) Cfr. García Bauer, op. ult. cit., p.254.
- 46) Idem, pp. 256 y 257.
- 47) Arts. 51 y 112 de la Carta reformada de la OEA. Cfr. Sepúlveda, "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", p. 200.
- 48) Cfr. el capítulo VII de la Convención.
- 49) El párrafo 1 del artículo 45 de la Convención establece:
"Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidas en esta Convención".
- 50) Arts. 1º y 20 del Estatuto de la Comisión. Sobre la obligatoriedad de la Declaración y el Estatuto para los Estados miembros de la OEA, que no son partes en la Convención, la Comisión ha considerado que:
"Como consecuencia de los artículos 3(j), 16, 51 (e), 112 y 150 de la Carta, las disposiciones de otros instrumentos de la OEA (diferentes de la Convención) sobre los derechos humanos adquirieron fuerza obligatoria. Tales instrumentos... son los siguientes:
-Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948).
-Estatuto y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" (caso individual No. 3/87, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986-1987, OEA/Ser. L/V/II.71, Doc.9 rev.1, 22 septiembre 1987, pp.178 y 179).
- 51) Art. 46, párr. 1, de la Convención.
- 52) Art. 46, párr. 2, de la Convención.
- 53) Al tramitar las denuncias que le son sometidas, la Comisión puede realizar investigaciones in loco; solicitar las informaciones que considere pertinentes a los Estados involucrados y recibir exposiciones es critas o verbales de los interesados. Asimismo, la Comisión está facultada para procurar una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto a los derechos humanos (art. 46 de la Convención; arts. 40 - 42 del Reglamento de la Comisión). Cfr. Fix-Zamudio, op. cit. pp. 56 y 59.
- 54) Art. 62 de la Convención. Acerca de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cfr. Buergethal, Thomas, "La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Su competencia y funciones", Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre, cit. supra nota 18, pp.25-43; y García Bauer, Carlos, "Protección internacional de los derechos humanos. Segunda parte. Corte Interamericana de Derechos Humanos", Comité Jurídico Interamericano, op. cit., supra nota 1, pp. 277-297.
- 55) Arts. 50 y 51 de la Convención.

- 56) Art. 61 de la Convención. En este caso, la competencia de la Corte es contenciosa. Cfr. Fix-Zamudio, op. cit., pp.60, 61 y 66.
- 57) *Ibidem*, p.59.
- 58) "Pactos y Protocolo Opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre Derechos Humanos: estudio comparativo", Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre, cit. supra nota 18, p. 179.
- 59) Op. cit. supra nota 21, pp. 48 y 49.
- 60) *Ibidem*, p.73.
- 61) *Ibidem*., pp. 73 y 74.
- 62) *Ibidem*., pp. 74-76.
- 63) Véase supra nota 18.
- 64) El Comité sesionó por primera vez el 19 de marzo de 1970. Se integra por dieciocho expertos de gran prestigio y reconocida imparcialidad, elegidos por los Estados partes entre sus nacionales; los miembros ejercen sus funciones a título personal por un período de cuatro años; para la constitución del Comité debe tomarse en cuenta una equitativa distribución geográfica y la representación de las diferentes formas de civilización, así como de los principales sistemas jurídicos (art. 8, párr.1, de la Convención). Respecto a la organización, funciones y competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, cfr. Das, Namleshwar, "Institutions et procédures issues des conventions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales", Vasak, op. cit., supra nota 18; y Human rights machinery (Human rights, fact sheet No. 1) Centre of Human Rights, United Nations, Geneva, 1988, GE.88-15729, pp.10-12. Actualmente, el Comité está integrado por expertos de Egipto, Nigeria, el Reino Unido, Sudán, Francia, Ghana, la República Federal de Alemania, Pakistán, Chipre, Yugoslavia, Perú, Bulgaria, Dinamarca, India, China, Argentina y Costa Rica. (cfr. United Nations Handbook 1988, New Zealand Ministry of Foreign Affairs, Wellington, New Zealand, 1988, p.33).
- 65) Art. 11 de la Convención.
- 66) A fines de 1987, 124 Estados eran partes en la Convención, pero solamente 12 de ellos habían formulado la declaración a que se refiere el artículo 14 de la misma (Human rights machinery, p. 12).
- 67) Art. 83, párrs. 1 y 2, del Reglamento del Comité.
- 68) Art. 91, del Reglamento del Comité.
- 69) Art. 14, párrs. 6 y 7, de la Convención; arts. 94 y 95 del Reglamento del Comité.
- 70) Art. 14, párr. 8, de la Convención.
- 71) Anteriormente, el Comité desempeñaba esta función con arreglo a la decisión 77 EX/8.3 del Consejo Ejecutivo. Cfr. Saba, Hanna, "L'Unesco et les droits de l'homme", Vasak, op. cit., supra nota 18, p. 494 y ss.

- 72) Cfr. el doc. 104/EX/3 (1978) del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, p.3.
- 73) *Idem.*, p.4.
- 74) *Ibidem*, p.5.
- 75) *Ibidem*
- 76) *Ibidem*, p.6.
- 77) El Comité se compone por diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos, que ejercen sus funciones a título personal y que son elegidos por los Estados partes entre sus propios nacionales, teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa y la utilidad de designar a personas que sean también miembros del Comité de Derechos Humanos establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como a algunas personas que tengan experiencia jurídica (art. 17 de la Convención). El Comité sesionó por primera vez en Ginebra en abril de 1988. Actualmente, el Comité está integrado por expertos de Camerún, la U.R.S.S., Bulgaria, Dinamarca, Suiza, Filipinas, Canadá, Francia, México y Argentina; de éstos, sólo uno (Francia) es también miembro del Comité de Derechos Humanos (United Nations Handbook 1988, cit. supra nota 69, p. 35.
- 78) Véase supra Nota 18.
- 79) La competencia del Comité para conocer de denuncias estatales es facultativa (art. 21 de la Convención).
- 80) A fines de 1987, 27 Estados eran partes en la Convención y tan sólo 10 de ellos habían aceptado la competencia del Comité para examinar denuncias estatales e individuales conforme a los artículos 21 y 22 de la Convención (Human rights machinery, cit. supra nota 65, p.16).
- 81) Art. 22, párrs. 2; 3, inciso a); y 5, inciso b), de la Convención.
- 82) Art. 24 de la Convención.

CAPITULO II
LA PROTECCION INTERNACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS
GENERALIDADES

SUMARIO: 1) Los derechos humanos. 2) La internacionalización de los derechos humanos. 3) El derecho internacional de los derechos humanos. 4) El derecho de acción individual como mé todo para protección internacional de los derechos humanos. 5) Universalismo y regionalismo en la protección de los derechos humanos.

1) Los derechos humanos

A) Concepto

La doctrina coincide en que los derechos humanos ⁽¹⁾ son derechos consubstanciales a la naturaleza humana, le corresponden al ser humano por el sólo hecho de serlo y tienen por objeto asegurar la dignidad inherente a la persona humana ⁽²⁾. Sin embargo, la noción de los derechos humanos es dinámica y la conceptualización, determinación y fundamentación de tales prerrogativas está condicionada por múltiples factores de índole histórica, ideológica, filosófica, social, política, religiosa y cultural ⁽³⁾.

En tal virtud, nos adherimos a la opinión de Castro Cid en el sentido de que:

"Al hablar de 'derechos humanos' nos encontramos (...) ante una realidad dinámica cuyos contornos precisos sólo pueden quedar definidos en cada momento por el cúmulo de facultades que, desde las diversas y alejadas posiciones culturales en que se forma, se reconoce como exigencias inherentes a la dignidad del hombre, como derechos que han de serle proclamados y garantizados por los ordenamientos jurídicos positivos para que éstos puedan ser - considerados justos". (4)

Este concepto tiene varias ventajas:

- subraya que la noción de los derechos humanos no es inmutable y está sujeta a evolución;
- reconoce la necesidad de tomar en cuenta los factores culturales predominantes en un momento determinado si se pretende definir con precisión a los derechos humanos;
- hace hincapié en que los derechos humanos representan exigencias de la dignidad inherente a la persona humana; contrario sensu, sin ellos es imposible el desenvolvimiento de la personalidad humana;
- señala que los derechos humanos no sólo deben ser proclamados sino también garantizados; y
- pone en relieve la indisoluble relación existente entre justicia y derechos humanos.

B) Evolución.

Si bien existen múltiples antecedentes del reconocimiento y garantía de los derechos humanos, puede afirmarse que la concepción moderna de éstos cobra forma durante el último cuarto del siglo XVIII, concretamente con la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.⁽⁵⁾

Las declaraciones mencionadas son el punto de partida para el reconocimiento de los derechos civiles o individuales y

políticos o del ciudadano -también denominados derechos humanos de primera generación- por la generalidad de los ordenamientos constitucionales de los Estados⁽⁶⁾. Esta fase evolutiva se caracteriza por una concepción liberal -individualista de los derechos humanos, cuyas ideas centrales son la libertad absoluta del individuo frente al Estado y la igualdad jurídica de todos los hombres.

Con la consagración de los derechos sociales en la Constitución mexicana de 1917 se inaugura la etapa evolutiva actual de los derechos humanos.⁽⁷⁾ La premisa básica de este período es que la libertad es un concepto vacío si no se crean las condiciones externas necesarias para su ejercicio. Surgen los derechos económicos, sociales y culturales -o derechos humanos de segunda generación-, tendientes a lograr la equidad social indispensable para el desenvolvimiento de la personalidad humana. Igualmente, este período se caracteriza por la internacionalización de los derechos humanos, que tratamos más adelante, y por el surgimiento de nuevos derechos humanos de carácter colectivo.

C) Tres generaciones de derechos humanos.

Actualmente, se reconoce que los derechos humanos comprenden tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, los de-

nominados derechos humanos de tercera generación o de solidaridad son ya reconocidos de manera más o menos generalizada.

Los derechos civiles y políticos son aquellos a través de los cuales se asegura la autonomía del individuo en la sociedad, por una parte, y la participación del ciudadano en la dirección de los asuntos públicos, por la otra. (8) Los derechos civiles y políticos comprenden, inter alia, el derecho a la vida; a la propiedad; a la integridad física y moral, a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la igualdad ante la ley; o no ser sometido a esclavitud o servidumbre; a la libertad y a la seguridad personales, especialmente el derecho a no ser detenido, en carcelado o privado de la libertad de manera arbitraria; a un proceso justo; a no ser encarcelado por el incumplimiento de deudas contractuales; a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueren delictivos; a la libertad de tránsito, de asociación, de trabajo, de reunión y de expresión; a la libertad de pensamiento, conciencia, y religión; a participar en la dirección de los asuntos públicos; a votar y ser votado; a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. (9)

Los derechos económicos, sociales y culturales dependen para su realización, más que de su consagración legislativa, de

la política económica y social del Estado. (10) Abarcan, inter alia, el derecho al trabajo; a gozar de condiciones laborales equitativas y satisfactorias; a fundar sindicatos y otras organizaciones laborales; el derecho de huelga; el derecho a la seguridad social; a un nivel de vida adecuado; a la protección de la salud; a la educación; a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico. (11)

Finalmente, los derechos de solidaridad comprenden el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la paz, a la información, al desarrollo, a ser diferente y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad. (12)

Acerca de las tres generaciones de derechos humanos, señala Carpizo: (13)

"... se admite, de manera más o menos generalizada, que los derechos civiles o individuales y los políticos, o del ciudadano, ambos también denominados 'derechos de libertad', dado el tipo de facultades y prerrogativas que otorgan, implican, por lo general, un deber de abstención por parte del Estado, el cual no debería interferir ni tener ninguna injerencia en tal esfera de autonomía individual. Los derechos económicos, sociales y culturales, también conocidos como 'derechos de igualdad', implican un deber de prestaciones positivas, tendientes a la satisfacción de las necesidades básicas de todo ser humano, y ello, tanto por parte del Estado como de otros grupos, asociaciones e instituciones con responsabilidad social.

"Los 'derechos de solidaridad', además de expresar nuevas aspiraciones o reivindicaciones, para su efectiva realización requieren de la concertación de esfuerzos - de todas las fuerzas sociales, es decir, de los individuos, Estados, otras organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, la comunidad internacional".

En efecto, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los derechos civiles y políticos representan esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente y en su protección está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal. (14) Los derechos civiles y políticos, entonces, implican por lo general obligaciones inmediatas y negativas a cargo del Estado.

En contraste, por su propia naturaleza los derechos económicos, sociales y culturales requieren de un desarrollo progresivo, acorde con el grado de desarrollo del Estado. (15) De ahí que impliquen, como regla general, obligaciones positivas para el Estado.

Por su parte, los derechos de solidaridad reflejan la aspiración de los países en vías de desarrollo a un nuevo orden internacional más justo y equitativo como requisito esencial para el desenvolvimiento pleno de la persona humana.

Como se desprende de lo anterior, los derechos civiles y políticos revisten una naturaleza individual, porque consideran al hombre en tanto que unidad autónoma, con una personalidad propia y única que debe serle respetada. Por otra parte, los derechos humanos de segunda y tercera generación son de carácter colectivo, dado que parten de la base de que la personalidad de cada individuo sólo puede ser realizada en el seno de la sociedad y, por lo tanto, contemplan al hombre como parte indisociable del universo en que se desenvuelve. (16)

Es evidente que estas diversas perspectivas del individuo no se oponen y son complementarias, toda vez que obedecen al carácter multifacético de la persona humana y tienden a permitir el pleno desarrollo de las potencialidades del hombre. A este respecto, es preciso subrayar que todas las categorías de derechos humanos están vinculadas y son interdependientes. (17)

D) Principios fundamentales de los derechos humanos.

La concepción moderna de los derechos humanos reposa en los principios de autodeterminación, igualdad jurídica y no-discriminación. (18)

Por autodeterminación se entiende el derecho de todos los pueblos a establecer libremente su condición política y a procurar su desarrollo económico, social y cultural sin injerencia externa. (19) La autodeterminación es la condición indispensable para la vigencia de todos los derechos humanos porque, como lo señala Vasak: "El hombre no puede ser libre más que en un Estado libre". (20)

Por otra parte, la igualdad ante la ley y la no discriminación representan dos aspectos de la misma realidad jurídica. Siguiendo a Partsch: (21)

"Si por igualdad ante la ley se entiende el principio según el cual los casos idénticos deben ser tratados de manera idéntica, pudiendo los casos diferentes ser tratados en función de las circunstancias propias de cada caso, el principio de no discriminación prohíbe ciertos tipos de diferenciación. Por ejemplo, no se admiten distinciones de raza, de color, de sexo, de lengua, de religión, de opinión política u otra, de origen nacional o social, de fortuna, de nacimiento o de cualquier otra naturaleza, aunque puedan considerarse criterios legítimos en virtud del principio de igualdad ante la ley. Luego, puede decirse, desde un punto de vista sistemático, que el principio de no discriminación determina el campo de aplicación de la igualdad..."

Como veremos, los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación son determinantes no sólo para la observancia y realización de los derechos humanos en el ámbito jurídico interno de los Estados, sino también para el desarrollo del

derecho internacional de los derechos humanos.

E) Bien común y alcance de los derechos humanos.

Es indudable que el hombre sólo puede desarrollar su personalidad y lograr la felicidad en el seno de la sociedad, ya que solamente con la colaboración y la solidaridad de sus semejantes puede superar la indigencia natural en que nace. También es cierto que la persona humana requiere de un espacio vital propio para cultivar su individualidad intrínseca y que las relaciones sociales se basan en la tolerancia y en la preservación de la cohesión del grupo.

Por eso, el goce de los derechos humanos implica deberes correlativos para sus titulares y debe armonizarse con las justas exigencias del orden público y el bien común. (22) El hombre no sólo tiene derechos inherentes a su dignidad; también está vinculado por deberes frente a la sociedad y sus semejantes, entre los que destacan el deber de convivir con los demás de manera que todos y cada uno de los integrantes de la colectividad pueda formar y desenvolver integralmente su personalidad y el deber de obedecer a la ley (Artículos XXIX y XXXIII de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre).

Además, el individuo está obligado a ejercitar sus derechos de manera que no perjudique a los de los otros o a la integridad de la sociedad. El ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por ejemplo, está limitado por el respeto a la dignidad de los demás y por la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas. (23)

Como lo reconoce la citada Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre (Artículo XXVIII):

"Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y el desenvolvimiento democrático".

¿Y qué se entiende por bien común? En los países con vocación democrática, como las Repúblicas americanas, es posible entender el bien común, siguiendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos: (24)

"... como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos".

Sin embargo, como también lo ha observado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los conceptos de orden público y bien común: (25)

"pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos".

En esa virtud, las limitaciones a los derechos humanos - en nombre de la seguridad nacional, el bien común o el orden público deben ajustarse al principio de legalidad; es decir, las restricciones a los derechos humanos deben estar previstas en la ley, cuya creación ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Ley Suprema del Estado y a la que todas las autoridades públicas deben ajustar su conducta. (26)

Por otra parte, en aquellas situaciones que pongan en peligro la vida de la nación (guerra internacional, desastres naturales, conflictos internos) puede suspenderse el goce de algunos derechos humanos; pero tal suspensión debe ser estrictamente necesaria para enfrentar la situación de que se trate, - ser transitoria, impersonal y no discriminatoria y no implicar, en ningún caso, la actuación arbitraria de las autoridades. (27)

Los abusos a que se han prestado los regímenes de suspensión de garantías o estado de excepción han hecho necesario - que el derecho internacional prohíba la derogación de ciertos

derechos humanos, que representan las exigencias más fundamentales de la dignidad de la persona, como el derecho a la vida; a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a no ser sometido a esclavitud o ser vidumbre; al reconocimiento de la personalidad jurídica y a no ser juzgado por actos que en el momento de cometerse no fueren delictivos. (28)

F) Estado de derecho y garantía de los derechos humanos.

Para la efectiva realización de los derechos humanos no basta su proclamación y reconocimiento por los ordenamientos jurídicos positivos; para ello es necesario que los titulares de esos derechos dispongan de medios para obtener reparación cuando sea conculcados o, en otras palabras, de garantías eficaces para su defensa. (29)

Y tales garantías de los derechos humanos sólo pueden ser eficaces en un Estado de derecho, en el que impere la supremacía de la ley. A este respecto, Vasak considera que: (30)

"Un Estado de derecho es aquél donde todas las autoridades y todos los individuos se encuentran vinculados por reglas generales e impersonales preestablecidas, en una palabra, por la ley".

Efectivamente, poco vale el reconocimiento de los derechos humanos si determinados grupos o individuos pueden manipular la ley a su antojo y si la justicia es vendida al mejor postor. - Para que un régimen pueda preciarse de ser democrático, es indispensable que la ley se aplique por igual al conjunto del conglomerado social y que todos los individuos tengan la posibilidad de defenderse contra los ataques a su dignidad. La eficacia de la administración de justicia y el grado de respeto de autoridades y gobernados a la ley son los mejores indicadores de la vigencia de los derechos humanos en determinado país o región.

Porque, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos: (31)

"En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros".

En el ámbito jurídico interno de los Estados existen diversos remedios contra las violaciones de los derechos humanos que Fix-Zamudio ha clasificado como remedios procesales indirectos (proceso civil, penal y laboral; justicia administrativa), instrumentos complementarios (juicio político, responsabilidad económica del Estado) y medios procesales específicos (juicio de amparo, hábeas corpus, procuratura, ombudsman, mandato de seguridad). (32)

Estos son los instrumentos fundamentales para la defensa de la dignidad de la persona, especialmente los medios procesales específicos.

Sin embargo, en virtud del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, éstos se encuentran también tutelados a nivel internacional por diversas instituciones, - mecanismos y procedimientos, como se verá más adelante.

2) La internacionalización de los derechos humanos

Uno de los fenómenos más característicos de la sociedad - internacional de la postguerra es la internacionalización de - los derechos humanos. Tradicionalmente se había considerado que el reconocimiento y la protección de los derechos humanos eran de la competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial la tutela de los derechos humanos se sustrae definitivamente del dominio reservado del Estado, bajo la premisa de que:

"la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". (33)

La internacionalización de los derechos humanos, así, - rompe con la noción absoluta de la soberanía. Se parte de la base de que la comunidad internacional tiene un interés legítimo en que los derechos humanos sean respetados en todo momento y en todo lugar. Y es que, como lo sostiene Bidart Campos: (34)

"El fraccionamiento implicado en la partición del universo en jurisdicciones políticas soberanas e independientes, si bien conlleva el respeto a las mismas y el principio de no intervención, no llega a destruir la evidencia de que es intrínsecamente injusto que en cualquier Estado haya hombres que no sean tratados internamente como personas".

El punto de partida de la internacionalización de los derechos humanos puede ubicarse en el año de 1945. (35) Aunque existen múltiples antecedentes de la protección internacional de los derechos humanos, los intentos anteriores a 1945 fueron parciales y atendían tan sólo a grupos humanos específicos. (36) Es a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que la tutela de los derechos humanos se internacionaliza en forma definitiva y cobra una dimensión universal, tendiente a salvaguardar la dignidad de todos los seres humanos.

ESTA TESIS NO DEBE
ALIR DE LA BIBLIOTECA

Los horrores de la Segunda Guerra Mundial y las atrocidades perpetradas por los regímenes totalitarios conmovieron a tal grado la conciencia de la Humanidad, que la nueva Organización mundial fue inconcebible sin tener por base el respeto a los derechos humanos. La Carta del Atlántico (1941) y la Declaración de las Naciones Unidas (1942) ya revelaban una profunda vocación por los derechos humanos, inspirada en las cuatro libertades proclamadas por el presidente Roosevelt: libertad de palabra y de expresión, libertad de culto, libertad de la miseria y libertad para no tener temor. (37)

Y, a pesar de que en las Propuestas de Dumbarton Oaks la tutela de los derechos humanos figuraba tan sólo de una manera vaga e imprecisa (38), durante la Conferencia de San Francisco se logró que la Carta de la nueva Organización excluyera a los derechos humanos del dominio reservado de los Estados miembros. (39) Los países latinoamericanos, que poco antes habían proclamado su adhesión a la tutela internacional de los derechos humanos durante la Conferencia sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz (Chapultepec, 1945), influyeron notablemente en este proceso. (40)

La Carta de San Francisco se refiere a los derechos humanos en múltiples ocasiones. En su preámbulo reafirma "la fe -

en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas". Entre los propósitos de las Naciones Unidas figura "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (art. 1, párr. 3). Conforme a la Carta, la Asamblea General puede "fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (art. 13, párr., 1, inc. b). En materia de cooperación internacional, el inciso b del artículo 55 faculta a la Organización para promover "El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades". La Carta encomienda al Consejo Económico y Social de la Organización -- (ECOSOC) "hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades"

(art. 62, párr. 2); y la única Comisión del ECOSOC que se prevé en forma expresa en la Carta es precisamente la Comisión de Derechos Humanos (art. 68). Asimismo, entre los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, la Carta consigna el de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (art. 76, inc. b).

Como se observa, la Carta de la ONU no define a los derechos humanos y sólo se refiere a su promoción. No obstante, las disposiciones arriba citadas se traducen en una obligación jurídica de respeto a los derechos humanos, a cargo de los Estados miembros. (41)

Y, al hacer a los derechos humanos objeto de normatividad internacional, la Carta los excluye del dominio reservado y, por ende, impide que los Estados puedan invocar la excepción de la jurisdicción interna (párrafo 7 del artículo 2ª de la Carta) en esta materia. (42) Asimismo, es evidente que la tutela internacional de los derechos humanos, basada en normas libremente aceptadas por los Estados -como las supracitadas y otras a las que nos referimos más adelante-, no puede ser considerada como intervención de conformidad con la Carta. (43)

Por eso, al referirse a la puesta en práctica de las dis

posiciones mencionadas de la Carta de la ONU, Verdross afirma: (44)

"Parece (también) oponerse a esta puesta en práctica el artículo 2^a, apartado 7^a, que prohíbe a la O.N.U. cualquier intervención en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados. Esta idea es, desde luego, infundada, - porque la Carta ha roto con el principio de que un Estado puede tratar a sus súbditos a su arbitrio, sustituyéndolo por el principio nuevo de que la cuestión de los derechos humanos constituye una cuestión fundamentalmente internacional. Este principio, que significa una ruptura con respecto a la concepción moderna del Estado ta ahora imperante, excluye, pues, en este campo una excepción fundada en el artículo 2^a, apartado 7^a, de la Carta".

Salta a la vista, entonces, que la Carta de San Francisco revoluciona el concepto mismo de la soberanía y el de el derecho y la organización internacionales, al introducir el principio según el cual la tutela de los derechos humanos es un asunto que compete a la comunidad internacional en su conjunto.

Empero, para el eficaz cumplimiento de las obligaciones consignadas en la Carta de la ONU en materia de derechos humanos, hacía falta definir y precisar dichos prerrogativas. En tal virtud, tan pronto fue establecida la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC se le encomendó la elaboración de un proyecto de Carta Internacional de Derechos Humanos. (45)

Esta Carta constaría de: una Declaración de Derechos Humanos, documento en el que se definirían tales derechos y que establecería principios generales en la materia; un Convenio sobre Derechos Humanos, instrumento con plena vinculatoriedad jurídica que definiría más específicamente los derechos de referencia y sus limitaciones; y medidas de aplicación, es decir, mecanismos para controlar la observancia de los derechos humanos. (46)

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue proclamada en París el 10 de diciembre de 1948, "como ideal común - por el que todos los pueblos y todas las naciones deben esforzarse". Si bien la Declaración fué adoptada como recomendación de la Asamblea General de la ONU, sin carácter vinculatorio, su impacto fué decisivo tanto para el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos como para el del derecho interno de muchos Estados. El hecho mismo de que haya sido posible adoptar la Declaración sin oposición alguna parece increíble. (47) Fué la primera ocasión en que se logró una definición de los derechos humanos aceptable para la comunidad internacional en su conjunto (48), dejando a un lado diferencias políticas e ideológicas, y, como lo observa el ponente de Líbano, Charles Malik: (49)

"Se trata en realidad de una compilación no sólo de cien to de proposiciones que emitieron gobiernos e individuos, sino también de las leyes y la jurisprudencia de todos los Estados miembros de la organización".

La Declaración, explica René Cassin, es un edificio sostenido por "cuatro pilares fundamentales": el de los derechos personales (vida, libertad física y seguridad jurídica); el de las relaciones con los demás hombres (familia, nación); el que se refiere a las facultades espirituales, a las libertades públicas y a los derechos políticos; y el de los derechos económicos, sociales y culturales⁽⁵⁰⁾. La Declaración, así, reconoce en plano de igualdad tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales.

Actualmente, se considera que la Declaración Universal de Derechos Humanos constituye una verdadera fuente de derecho, - de la que emanan derechos para los individuos y obligaciones - para todos los Estados. (51)

No cabe duda que la Declaración Universal de Derechos Humanos es uno de los documentos más trascendentales de la historia universal. En ella se expresan los más altos valores de la comunidad internacional contemporánea y se consagra a nivel universal, por primera vez, el standard mínimo para la dignidad

de todos los miembros de la familia humana.

Habrían de transcurrir casi dos décadas para que la Carta Internacional de Derechos Humanos fuese completada con la adopción, en 1966, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (52)

Sin embargo, a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos fue posible el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, al grado que en la actualidad los instrumentos sobre la materia suman más de cincuenta. (53)

Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos contribuyó de manera significativa al establecimiento de regímenes para el control internacional de los derechos humanos, en los ámbitos regional y universal, entre los que destacan los sistemas europeo y americano para la protección de los derechos humanos. (54)

La internacionalización de los derechos humanos también se vio influida en forma determinante por el movimiento de descolonización. (55) La descolonización significó una reivindi

cación de los derechos de los pueblos a la autodeterminación y a disponer libremente de sus recursos y riquezas naturales, que se refleja en la consagración de estos derechos en ambos Pactos Internacionales sobre los derechos humanos. (56) De igual modo, el surgimiento de nuevos Estados a la vida internacional permitió acentuar la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales, y el reconocimiento de los derechos humanos de tercera generación. (57)

La internacionalización de los derechos humanos, por otra parte, se caracteriza por la participación activa de organizaciones no gubernamentales y de la opinión pública en la vigilancia y promoción de los derechos humanos. (58)

Como se desprende de todo lo anterior, la internacionalización de los derechos humanos constituye una aportación invaluable del multilateralismo al orden y a la paz mundiales.

Desgraciadamente, también es cierto que la tutela internacional de los derechos humanos se ha visto afectada por factores políticos e ideológicos y que los derechos humanos continúan siendo violados cotidianamente, con impunidad, en todas las regiones del orbe.

Debe tenerse presente, a este respecto, que la vigencia de los derechos humanos está irremediabilmente vinculada al orden interno de los Estados, y que la tutela internacional de los derechos humanos aún se encuentra en una fase germinal, sobre todo en lo concerniente a sus mecanismos de control y supervisión.

Pero ello no es óbice para reconocer que la internacionalización de los derechos humanos representa un avance innegable hacia el imperio de los patrones civilizados de comportamiento y la vigencia de una verdadera cultura para la paz en el mundo entero.

3) El derecho internacional de los derechos humanos.

Según se apuntó, la internacionalización de los derechos humanos dió lugar al surgimiento y desarrollo de una rama particular del derecho internacional: el derecho internacional de los derechos humanos. Esta nueva rama del derecho internacional, como su nombre lo indica, tiene por objeto consagrar, promover y garantizar a los derechos humanos. Por su propia naturaleza, el derecho internacional de los derechos humanos posee rasgos específicos que lo distinguen del derecho internacional general y le confieren plena autonomía.

El derecho internacional de los derechos humanos cuenta con fuentes propias (59). El instrumento esencial en este campo es, desde luego, la Carta de la ONU, que estableció los fundamentos de la tutela internacional de los derechos humanos. (60) Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos cuenta con una serie de fuentes generales, que consagran y tutelan de manera comprensiva una o varias categorías de derechos humanos. A nivel universal estas fuentes son la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Carta Internacional de Derechos Humanos). En el ámbito regional, destacan la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Social Americana, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la Carta Social Europea.

Por otra parte, existen numerosos instrumentos más específicos sobre materias como la discriminación racial, sexual y religiosa; los derechos de la mujer, del niño y de los trabajadores; la esclavitud, la tortura, el tratamiento de reclusos y otras. (61)

Cabe señalar que el dinamismo de la tuteia internacional de los derechos humanos ha significado también el desarrollo de dos ramas específicas del derecho internacional de los derechos humanos: el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.⁽⁶²⁾ El primero se funda en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados (1951) y su Protocolo (1966). El segundo tiene como fuente principal a los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de víctimas de guerra y sus dos protocolos, adoptados en 1977.

En cuanto a su objeto, el derecho internacional de los derechos humanos se caracteriza por salvaguardar los derechos de todos los hombres, independientemente de su nacionalidad o de cualquier otro criterio discriminatorio (raza, sexo, idioma, religión, etc.), tal y como lo establecen la Carta de la ONU, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás instrumentos aplicables. Es decir, el derecho internacional de los derechos humanos reposa en los principios de igualdad ante la ley y no discriminación.⁽⁶³⁾

En el derecho internacional tradicional la salvaguarda de los derechos humanos se encontraba circunscrita, como regla general, al ámbito de la protección diplomática, en los casos de responsabilidad internacional del Estado por daños a extranjeros.⁽⁶⁴⁾ La acción internacional procedía únicamente

contra daños provocados por un Estado a los súbditos de otro Estado y sólo podrá ser emprendida por el Estado de la nacionalidad del individuo afectado. (65) Y la protección diplomática se basa no en el interés del individuo o de la comunidad internacional, sino en el derecho del Estado a defender a sus súbditos en virtud del vínculo de la nacionalidad. (66)

De esta guisa, el derecho internacional no protegía al individuo frente a su propio Estado ni a los individuos carentes de nacionalidad.

En contraste, el derecho internacional de los derechos humanos protege al individuo con independencia de su nacionalidad, porque se basa en el interés de la comunidad internacional en que los derechos humanos sean respetados. En este sentido, en el caso Barcelona Traction la Corte Internacional de Justicia determinó: (67)

"Una distinción esencial debe ser establecida respecto a las obligaciones de los Estados en relación a la comunidad internacional en su conjunto y aquellos que nacen vis-à-vis otro Estado en el marco de la protección diplomática. Por su naturaleza misma, las primeras conciernen a todos los Estados. Vista la importancia de los derechos en cuestión, todos los Estados pueden ser considerados como teniendo un interés jurídico en que estos derechos sean protegidos; las obligaciones de que se trata son obligaciones erga omnes (oponibles a todos). Estas obligaciones derivan, por ejemplo, en el derecho internacional contemporáneo, de la puesta fuera de la ley de los actos de agresión y de genocidio pero también de los principios y las reglas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana".

En tal virtud, el derecho internacional de los derechos humanos ampara al individuo aún cuando éste carezca de nacionalidad y contra todo tipo de actos violatorios de su dignidad, ya sea que provengan de su propio Estado o de otro. La filosofía que orienta esta protección igualitaria y no discriminatoria está expresada con claridad en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su preámbulo reconoce:

"que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno..."

Como se desprende del preámbulo citado, además de proteger al individuo independientemente de su nacionalidad, el derecho internacional de los derechos humanos es de naturaleza complementaria o coadyuvante respecto al derecho interno de los Estados. Esto quiere decir que la tutela internacional de los derechos humanos no puede sustituir a la tutela interna de los mismos, pero también que la plena vigencia de los derechos humanos sólo puede establecerse mediante la acción armónica de los órdenes interno e internacional.

Respecto a la tutela interna e internacional de los derechos humanos señala Gross Espiell: (68)

"La declaración, protección y promoción de los derechos humanos compete, primaria y esencialmente, al Derecho Interno, ya que es en y por el Estado, cuya existencia y seguridad es el presupuesto de los derechos humanos, que se elabora el régimen normativo dirigido a regularlos y garantizarlos.

"Pero ante la posibilidad de violaciones de los derechos humanos que resulten de la actividad del Estado, que no es, sin embargo, la única fuente conceptualmente posible de estas violaciones, el Derecho Internacional, ya sea en sus manifestaciones universales o regionales, garantiza y promueve también la vigencia y respeto de los derechos del hombre."

En efecto, el reconocimiento internacional de los derechos humanos o, en otras palabras, su consagración en instrumentos internacionales positivos, sólo asegura una esfera jurídica mínima para la preservación de la dignidad de todos los hombres. (69) El estatuto interno de los derechos humanos puede superar a dicho mínimo normativo, pero en ningún caso debe menoscabarlo. El párrafo 2 del artículo 5 común de los Pactos Internacionales sobre los derechos humanos, por ejemplo, dispone:

"No podrá admitirse restricción o menoscabo de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los

reconoce o los reconoce en menor grado." (70)

Luego, uno de los principios rectores del derecho internacional de los derechos humanos es que si a una misma situación son aplicables dos normas, internas o internacionales, debe prevalecer la norma más favorable a la persona.

Y la protección internacional de los derechos humanos - propiamente dicha, es decir, los remedios internacionales contra las violaciones concretas de los derechos humanos, únicamente opera en aquellos casos en que la totalidad del sistema jurídico interno del Estado transgresor se ha mostrado incapaz de salvaguardarlos, por acción u omisión de sus órganos. (71) La protección internacional de los derechos humanos, entendida en el sentido arriba descrito, es la excepción y no la regla.

El carácter mínimo del reconocimiento internacional de los derechos humanos, por una parte, y el hecho de que la protección internacional de tales prerrogativas opere solamente en casos excepcionales, por la otra, corroboran la naturaleza complementaria del derecho internacional de los derechos humanos respecto al derecho interno.

Otro rasgo característico del derecho internacional de los derechos humanos es su naturaleza objetiva.⁽⁷²⁾ Sus normas no implican una correlatividad de derechos y deberes entre los Estados vinculados por ellas porque, como lo subraya el Doctor Alberto Székely, los efectos del cumplimiento o incumplimiento de los instrumentos sobre la materia son una cuestión eminentemente interna.⁽⁷³⁾ Lo anterior significa que, a diferencia del derecho internacional general, el principio de la reciprocidad no opera en el derecho internacional de los derechos humanos, salvo en muy contadas excepciones.⁽⁷⁴⁾

Así, a propósito de la naturaleza de las obligaciones asumidas por los Estados Partes en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, la Comisión Europea de Derechos Humanos estableció en el caso Austria vs. Italia:⁽⁷⁵⁾

"... el propósito de las Altas Partes Contratantes al concluir el Convenio no fué conceder a cada una derechos y obligaciones recíprocos para la prosecución de sus intereses nacionales individuales sino realizar los objetivos e ideales del Consejo de Europa, tal y como lo expresa su Estatuto, e instaurar un orden público común de las democracias libres de Europa a fin de salvaguardar su patrimonio común de tradiciones políticas, ideales, libertad e imperio del derecho...

"De lo que se desprende que las obligaciones asumidas por las Altas Partes Contratantes en el Convenio son -

esencialmente de un carácter objetivo, habiendo sido diseñadas más para proteger los derechos fundamentales de personas humanas individuales contra violaciones por cualquiera de las Altas Partes Contratantes que para crear derechos subjetivos y recíprocos entre estas últimas".

Es obvio que en lo relativo a la naturaleza de las obligaciones a que se refiere, el criterio citado es aplicable por analogía al resto de los tratados sobre derechos humanos.

El carácter objetivo del derecho internacional de los derechos humanos se traduce en que su cumplimiento dependa primordialmente no del control recíproco del respeto de sus normas entre los Estados, sino de su observancia interna por los órganos del Estado. (76)

Sin embargo, siendo, como lo es, la tutela de los derechos humanos un asunto que compete a la comunidad internacional en su conjunto, el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado instituciones y procedimientos propios para la supervisión internacional de su observancia.

Hoy en día, el problema fundamental del derecho internacional de los derechos humanos no es tanto la adhesión de los Estados a sus normas sustantivas como el control de sus --

disposiciones. Existe ya un reconocimiento internacional más o menos uniforme de la mayoría de los derechos humanos. Pero, como lo sostuvo el Instituto de Derecho Internacional en 1947: (77)

"afirmar el respeto de los derechos de la persona humana sin asegurar su eficacia mediante medidas efectivas de garantía y de control es insuficiente tanto en el orden internacional como en el orden interno."

Y, en vista de la naturaleza objetiva del derecho internacional de los derechos humanos, es evidente que la vigilancia de su cumplimiento no puede dejarse simplemente al control mutuo de los Estados y requiere de sistemas específicos de control. (78)

Actualmente existen numerosas instituciones consagradas específicamente a la tutela internacional de los derechos humanos, integradas por representantes gubernamentales (como la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC) o por expertos que actúan a título personal, aún cuando son elegidos por los gobiernos de los Estados (como el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). (79) En el ámbito regional destacan a

este respecto la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y la Comisión y la Corte Europeas de Derechos Humanos.⁽⁸⁰⁾ Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado diversos métodos para el control de su observancia. Entre dichos métodos figuran los mecanismos de control político, que operan sobre todo en los casos de violaciones masivas, sistemáticas o flagrantes de los derechos humanos;⁽⁸¹⁾ los mecanismos de información, que tienen por objeto supervisar la implementación o aplicación general de determinados tratados sobre la materia;⁽⁸²⁾ y los procedimientos contenciosos, para la solución de casos de violaciones específicas e individualizadas de los derechos humanos.

Los procedimientos contenciosos pueden ser originados por Estados, individuos u organizaciones no gubernamentales y se ventilan ante órganos cuasi-judiciales con funciones de investigación, instrucción y conciliación, cuyas decisiones asumen un carácter recomendatorio y no son obligatorias para los Estados involucrados (Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comisiones Europea e Interamericana de Derechos Humanos).⁽⁸³⁾

En los sistemas europeo e interamericano, tales procedi-

mientos pueden originar, a su vez, litigios ante órganos judiciales -Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos-, cuyas decisiones sí son obligatorias para los Estados interesados. Pero, en estos casos sólo los Estados interesados o los órganos tutelares competentes -Comisiones Europea e Interamericana de Derechos Humanos- pueden recurrir a la vía judicial. (84) En el sistema europeo, la vía judicial puede ser suplida por la vía política -Comité de Ministros del Consejo de Europa-, que también puede desembocar en decisiones obligatorias para los Estados. (85)

Desde luego, la eficacia de los métodos para el control internacional del respeto a los derechos humanos es mayor - cuando se encomiendan a instituciones imparciales y apolíticas y sus resultados se divulgan ante la opinión pública. (86) En el momento actual, la opinión pública es el principal instrumento con que cuenta el derecho internacional de los derechos humanos para asegurar su observancia porque, salvo en los casos mencionados, sus procedimientos desembocan en recomendaciones sin carácter vinculatorio. Este es el límite que los Estados han impuesto a la protección internacional de los derechos humanos.

No obstante, la tutela internacional de los derechos humanos puede ser eficaz bajo determinadas circunstancias. El -

prestigio del Estado sigue siendo uno de los factores más importantes en las relaciones internacionales y, aunque no pueda equipararse a una "sanción" en el sentido jurídico del término, la presión de la opinión pública ante las violaciones de los derechos humanos no debe menospreciarse.⁽⁸⁷⁾ Es obvio que no conviene a los intereses de ningún Estado aparecer ante la comunidad internacional y la opinión pública como un Estado donde no se respetan los derechos humanos. Y no todos los gobiernos son como el de Chile o el de Sudáfrica.

4) El derecho de acción individual como método para la protección internacional de los derechos humanos.

El recurso individual es el método por excelencia para la protección de los derechos civiles y políticos. Por su propia naturaleza, esta categoría de derechos humanos requiere de regímenes de implementación de carácter judicial o cuasi-judicial que garanticen el derecho de acción a sus titulares.⁽⁸⁸⁾ Sin embargo, el método para la protección internacional de los derechos humanos que más controversias ha suscitado es precisamente el derecho de acción individual, al que se asimila la acción de las organizaciones no gubernamentales en los sistemas europeo y americano.⁽⁸⁹⁾

Sus opositores han argumentado que la concesión de locus

standi al individuo ante la instancia internacional es peligrosa porque: a) es contrario a la soberanía que un caso individual ya resuelto en el ámbito interno sea llevado ante un órgano internacional; b) puede prestarse a abusos, ya que un Estado puede incitar al individuo a acusar a otro Estado con fines políticos, en detrimento de la paz internacional, o recurso individual puede ser utilizado con fines propagandísticos nocivos al prestigio del Estado; y c) el recurso individual se basa en la "falsa premisa" de que el individuo puede ser sujeto del derecho internacional. (90)

De otro lado, juristas de renombre como Brunet, Cassin, García Bauer, Golsong, Lauterpacht, Madiot, Moskowitz, Robertson y Vasak coinciden en que ningún sistema para la protección internacional de los derechos humanos puede ser verdaderamente completo y eficaz si no se permite al individuo prevalecer por sí mismo de sus derechos conculcados ante la instancia internacional. (91)

Ya se estableció en el capítulo primero de este trabajo que no debe confundirse la subjetividad o personalidad internacional del individuo con su capacidad procesal internacional, misma que puede serle conferida en casos excepcionales por la voluntad estatal. (92) Más bien, para seguir a Robertson: (93)

"La pregunta que se hace todo internacionalista moderno es si estas excepciones deben ser apoyadas y perfeccionadas, o bien, si se han de rechazar y restringir".

Para contestar a esa pregunta es preciso considerar, en primer lugar, que el acceso del individuo a la instancia internacional protectora de sus derechos humanos no es violatorio de la soberanía, porque únicamente si el Estado involucrado ha otorgado su consentimiento para ello puede el interesado participar en los procedimientos respectivos. Igualmente, según lo hemos reiterado, el trato que un Estado dé a sus súbditos no pertenece a su dominio reservado y compete a la comunidad internacional en su conjunto. Y, como lo subraya César Sepúlveda: (94)

"El derecho internacional de los derechos humanos no existiría si los derechos del individuo se respetaran como se debe en el interior del Estado, y esto hay que tenerlo presente en todo momento".

En lo que atañe al argumento de que el acceso del individuo a la instancia internacional tutelar puede prestarse a abusos, ser objeto de manipulación política y desprestigiar en forma gratuita al Estado involucrado, dicha afirmación carece de fundamento. Las instituciones con competencia en esta materia se encuentran organizadas de tal forma que se asegure

su imparcialidad y apoliticidad y están integradas por expertos que actúan a título personal (Comisiones Europea e Interamericana de Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial).⁽⁹⁵⁾

Y el particular no puede acceder a su antojo a los órganos competentes. El examen de comunicaciones o quejas individuales está sujeto a requisitos de admisibilidad y a reglas procesales bien establecidas, que garantizan la seriedad de los procedimientos. Los órganos tutelares están obligados a rechazar las comunicaciones anónimas, abusivas o notoriamente desprovistas de fundamento y aquellas que no contengan pruebas de sus afirmaciones, cuando menos para constituir un caso prima facie.⁽⁹⁶⁾ Asimismo, para que las comunicaciones sean admisibles, debe demostrarse que se han agotado todos los recursos internos disponibles o que se ha configurado una denegación de justicia.⁽⁹⁷⁾

Pero, ¿cuál es el motivo de que Vasak, por ejemplo, se refiera al derecho de recurso individual como la "piedra angular" de los mecanismos de implementación de los derechos humanos?⁽⁹⁸⁾

Los argumentos más contundentes en respaldo de la participación del individuo en los mecanismos para la tutela internacional de sus derechos humanos son los siguientes:

a) La experiencia ha demostrado que las peticiones o comunicaciones individuales relativas a violaciones de los derechos humanos, dirigidas a instituciones internacionales con competencia en la materia, no pueden ser ignoradas y constituyen valiosas fuentes de información. La imagen y el prestigio de organizaciones como la ONU, la OEA y la UNESCO, entre cuyos propósitos y principios figura la salvaguarda de los derechos humanos, podrían verse comprometidos si no se adoptaran medidas respecto a las comunicaciones provenientes de individuos. ⁽⁹⁹⁾

Baste recordar que no estaban facultadas originalmente para recibir y examinar comunicaciones individuales la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC, ⁽¹⁰⁰⁾ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ⁽¹⁰¹⁾ ni la UNESCO. ⁽¹⁰²⁾ Pero tal situación tuvo que ser corregida más tarde ante el cúmulo de comunicaciones individuales dirigidas a dichas instituciones.

Así, como lo señala Robertson, una primera prueba de que el individuo no puede ser ignorado por las instituciones internacionales con competencia en este campo es la adopción de

la resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC, que facultó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para examinar comunicaciones individuales "que parezcan revelar una práctica sistemática de graves violaciones de los derechos humanos." (103) y ello no deja de ser cierto aún cuando la resolución 1503 no confiere un verdadero derecho de acción al individuo y sólo lo contempla como una mera fuente de información. (104)

b) La concesión de locus standi al individuo ante la instancia internacional tutelar es la única opción viable para despolitizar la tutela internacional de los derechos humanos. Los procedimientos inter-estatales -diplomáticos o de otra naturaleza- están subordinados a factores políticos y dependen de los intereses del Estado; además, estos procedimientos pueden ser considerados como inamistosos por el Estado acusado y ocasionar fricciones sumamente perjudiciales para las relaciones entre los Estados. (105)

Por el contrario, el derecho de acción individual evita que un caso particular se convierta en un diferendo entre Estados. Si al individuo se le cierra el acceso a la instancia internacional tutelar, puede verse orillado a recurrir al patrocinio de un Estado ajeno a la controversia, sea el suyo u

otro. Salta a la vista, por lo tanto, que el derecho de acción individual contribuye al mantenimiento de un clima propicio - para las buenas relaciones entre los Estados.

c) Por los mismos motivos arriba indicados, es infantil suponer que la tutela internacional de los derechos humanos - puede ser confiada únicamente a los Estados. Como regla general, un Estado sólo estará dispuesto a proteger en el extranjero a sus propios nacionales, o a denunciar las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos que puedan perjudicar sus intereses nacionales (v. gr. ocasionar flujos de inmigrantes o refugiados hacia su territorio). Y debe tenerse presente que, también como regla general, de lo que se trata es de proteger al individuo contra actos del mismo Estado de su nacionalidad. (107)

En contraste, el derecho de acción individual es idóneo para solucionar casos de violaciones específicas o individualizadas de los derechos humanos cometidas por un Estado contra sus propios nacionales, contra extranjeros que no cuenten con el auxilio de su gobierno (v. gr., refugiados) o contra individuos excluidos de la protección diplomática por carecer de nacionalidad. (108)

Y, como lo observa García Bauer, el derecho de acción individual permite adoptar medidas en tiempo oportuno antes de que una situación perjudicial a los derechos humanos adquiera mayor gravedad y tenga consecuencias más serias. (109)

d) En comparación con los métodos de control político y con los mecanismos de información, el derecho de acción individual es el que mayores garantías ofrece al individuo en situaciones concretas. Los métodos de control político se dirigen principalmente al examen de situaciones generales o a la solución de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, que puedan llegar a poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (v. gr., examen de la situación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados; acción internacional contra el apartheid).

Por otra parte, los mecanismos de información no tienen por objeto la solución de casos individuales, sino supervisar la implementación general de determinadas normas internacionales en el orden jurídico interno de los Estados. Por lo demás, es obvio que los gobiernos no van a encargarse de divulgar ante los órganos internacionales de control las violaciones de los derechos humanos que han cometido contra sus propios súbditos.

e) El individuo es el principal interesado en que se respeten sus derechos humanos.

No obstante lo anterior, las perspectivas en este rubro de la protección internacional de los derechos humanos son de salentadoras. A excepción del sistema americano para la tutela de los derechos humanos, que a este respecto es el más avanzado,⁽¹¹⁰⁾ el recurso individual está condicionado a la aceptación de disposiciones o instrumentos facultativos en los demás regímenes tutelares que lo prevén.⁽¹¹¹⁾ Y, como era de esperarse, siguen siendo muy contados los Estados que han aceptado la competencia de los órganos tutelares para recibir y examinar - comunicaciones individuales.⁽¹¹²⁾

La situación descrita no sólo pone de manifiesto la falta de voluntad de los Estados para cooperar con la protección internacional de los derechos humanos; también es indicativa de la fuerza moral de las instituciones tutelares y de la magnitud de la presión que, en un momento dado, puede ejercer la opinión pública en estas cuestiones. De otra manera, no se explica el por qué de la reticencia de los Estados a aceptar el derecho de acción individual, cuando éste tan sólo desemboca

en decisiones con un mero carácter recomendatorio.

Al respecto, es necesario que los gobiernos comprendan - que al permitir el acceso de sus súbditos a la instancia inter nacional para reivindicar sus derechos humanos, reafirman su - vocación democrática y fortalecen el Estado de derecho tanto - como su imagen ante la comunidad internacional. Un Estado que acepta la competencia de los órganos tutelares para examinar - comunicaciones individuales es un Estado que confía en su régi men jurídico interno, por lo que no teme al escrutinio interna cional. Pero también atiende a la lógica, porque acepta la po sibilidad de equivocarse. Y actúa con congruencia, porque asu me la responsabilidad de corregir las fallas ocasionales en - que pudiera incurrir.

5) Universalismo y regionalismo en la protección de los de rechos humanos.

Pese a que la tutela internacional de los derechos huma nos se gesta en el ámbito universal, es en el plano regional donde cobra mayor vigor. De hecho, el Convenio Europeo para - la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Funda mentales (Roma, 1950) constituye el primer paso para garanti zar internacionalmente los derechos consagrados en la Decla

ción Universal de Derechos Humanos. ⁽¹¹³⁾ Con sus cuatro órganos tutelares, el sistema europeo para la protección de los derechos humanos es el más completo y eficaz logrado hasta el momento. ⁽¹¹⁴⁾ Y a partir de 1959, año en que se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la OEA desarrolla gradualmente su propio régimen tutelar. El sistema americano para la protección de los derechos humanos es de los más avanzados y resguarda tanto a la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre (Bogotá, 1948) como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969). ⁽¹¹⁵⁾

Tampoco debe olvidarse que la Liga de Estados Arabes ya estableció un esquema regional sobre la materia, ⁽¹¹⁶⁾ y que en Africa ya se instituyó un sistema tutelar con arreglo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. ⁽¹¹⁷⁾

Por otra parte, en el ámbito universal también se ha desarrollado una compleja maquinaria para la protección y la promoción de los derechos humanos. Esta maquinaria incluye a la Comisión sobre la Condición de la Mujer y a la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC; a los órganos para la supervisión de diversos instrumentos sobre la materia (Comités para la Eliminación de la Discriminación Racial; de Derechos Humanos; de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; contra la Tortura;

para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer); - así como a organizaciones especializadas como la UNESCO y la OIT. (118)

Ahora bien, la conveniencia de que todos estos regímenes de alcance universal y regional coexistan ha sido sumamente debatida. De un lado, se argumenta que el establecimiento de sistemas uniformes y efectivos para la tutela internacional de los derechos humanos es más viable, como lo ha demostrado la experiencia, en el ámbito regional; del otro, que esa protección compete a todos los Estados y se basa en la igualdad y la no discriminación. (119) La cuestión se complica por los problemas de coordinación originados por la proliferación de normas sustantivas y mecanismos de control de los derechos humanos tanto en el nivel universal como en el regional. (120)

Desde luego, la proximidad geográfica y la afinidad política, jurídica y cultural de los Estados de una misma zona facilitan la implementación de la protección internacional de los derechos humanos a través de sistemas regionales. (121) Los factores políticos son particularmente importantes en este sentido. Al respecto, coincidimos con Robertson en que: (122)

"el hecho de que los sistemas regionales de protección pueden ser aceptados con mayor rapidez que los universales, está en la naturaleza de las cosas. No se puede forzar a un Estado a someterse a un sistema de control internacional; solamente lo hará si tiene confianza en el sistema. Es mucho más probable que se tenga confianza cuando el mecanismo internacional ha sido establecido por un grupo de países semejantes, los cuales ya son copartícipes en una organización regional. Además, desearán dar mayor poder a un órgano regional de membresía restringida, del que los otros miembros son sus amigos y vecinos, que a un órgano mundial en el que él y sus aliados desempeñan un rol proporcionalmente más pequeño."

También hay que tomar en cuenta que un sistema regional de protección de los derechos humanos puede constituir un importante factor de identidad y de cohesión política entre los Estados miembros. Los sistemas establecidos por la OEA y por el Consejo de Europa, por ejemplo, representan y reafirman la vocación democrática de América y de Europa Occidental, respectivamente. (123)

Además, la Carta de las Naciones Unidas reconoce en forma expresa a los acuerdos regionales, siempre y cuando sean compatibles con sus disposiciones (artículos 33 y 52). (124) Es obvio que la tutela de los derechos humanos es perfectamente compatible con la Carta, toda vez que está incluida en sus propósitos (artículo 1, párrafo 3).

Y, como lo señala Robertson, las soluciones regionales -

también son perfectamente compatibles con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 44 establece que "Las disposiciones de aplicación del presente Pacto... no impedirán que los Estados Partes recurran a -- otros procedimientos para resolver una controversia, de conformidad con convenios internacionales generales o especiales vigentes entre ellos".⁽¹²⁵⁾ Sería ocioso abundar en la importancia de esta disposición para los efectos de este trabajo.

No obstante lo anterior, no es conveniente que la protección internacional de los derechos humanos resida de manera exclusiva en soluciones regionales. En primer lugar, debe recordarse que todavía son numerosos los Estados que no participan en la protección regional de los derechos humanos. Ni Asia, ni Europa Oriental ni Oceanía han desarrollado regímenes propios en este campo. En Africa, menos de -- treinta Estados de los más de cincuenta de la región habían ratificado la Carta Africana de Derechos Humanos y de los -- Pueblos hasta hace poco.⁽¹²⁶⁾ y en América, ni Canadá ni Cuba son miembros de la OEA. De manera que la protección internacional de los derechos humanos en todos esos Estados sólo puede llevarse a cabo desde el ámbito universal.

En segundo lugar, como lo observa Gros Espiell: (127)

"Puede ser peligroso que sólo exista un régimen regional, por las presiones y las afinidades políticas de la región, que en ciertos casos pueden ser factores negativos para la acción internacional, pero no es conveniente, en principio, que sólo exista un sistema universal, ya que, en ciertas situaciones, esto puede dificultar la acción internacional que, a su vez, puede ser en ocasiones más eficaz por el contacto, la proximidad y las afinidades regionales."

En efecto, el clima político y las simpatías o enemistades prevalecientes en una zona en un momento dado pueden obstaculizar la protección regional de los derechos humanos. En estas circunstancias, es deseable que el sistema universal opere de manera supletoria a las acciones regionales. De manera inversa, si los regímenes regionales son más efectivos en ciertas situaciones, conviene que éstos sean aplicados en lugar del sistema universal. Pero estas opciones sólo pueden darse si coexisten el universalismo y el regionalismo en la protección de los derechos humanos.

Gros Espiell también subraya que la acción conjunta en los ámbitos regional y universal puede ser particularmente valiosa en los casos de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, como lo demostró la acción coordinada de la OIT, la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos en el caso de Chile. (128)

En tercer lugar, existen derechos humanos protegidos en el ámbito universal pero no en el regional, como los derechos de las minorías, el derecho de los detenidos a ser tratados con humanidad y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. (129) Este es un argumento de gran peso para que el universalismo refuerce al regionalismo en la tutela de los derechos humanos, pues de otra manera tales derechos quedarían desprotegidos desde el punto de vista internacional.

En cuanto a la regulación simultánea de determinados derechos por instrumentos regionales y universales, ya indicamos que en todo caso debe prevalecer la norma más favorable a la persona, por lo que ambos niveles son complementarios y enriquecen la protección del individuo. El único límite a los instrumentos regionales es que no sean incompatibles con el "ideal común" consignado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. (130)

En el siguiente capítulo nos referimos a la duplicidad de procedimientos para el examen de casos individuales; por el momento, baste decir que dicha duplicidad no constituye un obstáculo insalvable para la coexistencia de regímenes univer

sales y regionales en este rubro, pues existen disposiciones y soluciones específicas para evitarlo.

Por último, debe tenerse presente que la opinión pública es el principal instrumento de presión para la observancia del derecho internacional de los derechos humanos. En determinadas situaciones, esa presión puede cobrar mayor eficacia en el ámbito de la ONU, integrada por la gran mayoría de los Estados, que en el plano regional.

De todo lo anterior se desprende que el universalismo y el regionalismo en este campo no se excluyen y su coexistencia permite una más completa y eficaz protección de los derechos humanos. El universalismo y el regionalismo en la tutela de los derechos humanos son paralelos, se complementan y extienden tanto la esfera jurídica mínima del individuo como las garantías internacionales disponibles para su defensa; y ésto, en última instancia, es lo importante.

NOTAS DEL CAPITULO II

- 1) Aunque desde el punto de vista gramatical es correcto hablar de derechos del hombre, en el presente trabajo preferimos emplear la expresión derechos humanos, por ser la más aceptada en la actualidad para designar al concepto general al que alude. Asimismo, para evitar confusiones, al hablar de derechos fundamentales nos referimos exclusivamente a los derechos humanos indrogables conforme al derecho internacional (véase la nota 28, infra.)
- 2) Cfr. Gros Espiell, Héctor, "Derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados", Anuario mexicano de relaciones internacionales 1982, vol. III, 1a. parte, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1982, p. 234; Lozano, José María, Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre, 3a. ed. facsimilar, Edit. Porrúa, México, 1980, p. 123; Madiot, Yves, Droits de l'homme et libertés publiques, Masson, Paris, 1976, p. 17; Maritain, Jacques, Les droits de l'homme et la loi naturelle, Editions de la Maisson Francaise, New York, 1942, pp. 84 y 85; Montiel y Duarte, Isidro, Estudio sobre garantías individuales, Imprenta del Gobierno, en Palacio, México, 1873, p. 26; Noriega Cantú, Alfonso, La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1967, p. 111; Verdross, Alfred, Derecho internacional público, trad. de Antonio Truyol y Sierra, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980, pp. 543 y 544.
- 3) Cfr. Castro Cid, Benito de, El reconocimiento de los derechos humanos, Edit. Tecnos, Madrid, 1982, p. 21.
- 4) *Idem.*, pp. 21 y 22.
- 5) Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Derechos humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, T. III, UNAM, México, 1983, p. 223. Respecto a los orígenes y evolución de los derechos humanos, cfr. - Burgoa, Ignacio, Las garantías individuales, Edit. Porrúa, S.A., México, - 1984, pp. 57-153; Castro Cid, *op. cit.*, pp. 18 y ss.; García Bauer, Carlos, Los derechos humanos: preocupación universal, Edit. Universitaria, Guatemala, 1960, pp. 31 y ss.; y Szabo, Imre, "Fondements historiques et développement des droits de l'homme", en Vasak, Karel, Les dimensions internationales des droits de l'homme, UNESCO, Paris, 1978, pp. 11-42.
- 6) Cfr. García Bauer, *op. cit.*, pp. 34-36; y Rodríguez y Rodríguez, *op. cit.*, - pp. 223 y 224.
- 7) *Idem.*, p. 224.
- 8) Cfr. Castro Cid, *op. cit.*, pp. 19 y 20; García Bauer, *op. cit.*, p. 93; y Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Derechos del ciudadano" y "Derechos individuales", Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, pp. 221 y 370, respectivamente.

- 9) Cfr. Van Boven, Theodoor C., "Les critères de distinction des droits de - droits de l'homme" y Vasak, Karel, "Examen analytique des droits civiles et politiques", en Vasak, op. cit., pp. 53 y 162-186, respectivamente.
- 10) Kartashkin, Vladimir, "Les droits économiques, sociaux et culturels", - idem., p. 126.
- 11) Ibidem., pp. 127 y ss.
- 12) Respecto a los derechos humanos de tercera generación, cfr. Carpizo, Jorge, "Los nuevos derechos humanos", Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Revista mexicana de política exterior, año 2, núm. 8, julio-septiembre de 1985, pp. 9 y ss.; Gros Espiell, Héctor, "El nuevo orden económico internacional, el derecho al desarrollo y los derechos humanos", Kiss, Alexander Ch., "El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado" y Lopatka, Adam, "El derecho a vivir en paz como un derecho humano", - en Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas, UNAM, México, 1983, pp. - 85-144. Para un punto de vista crítico del surgimiento de nuevos derechos humanos, Alston, Philip, "Conjuring up new human rights: a proposal for quality control", American journal of international law, vol. 78, no. 3, July 1984, pp. 607-621.
- 13) Op. cit., pp. 10 y 11.
- 14) Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, OEA, Serie A: Fallos y Opiniones, No. 6, p. 11.
- 15) El párr. 1 del art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone: "Cada uno de los Estados partes en el presente - Pacto se compromete a adoptar medidas... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos." En el mismo sentido, cfr. el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (a la que en lo sucesivo se denomina la Convención Americana).
- 16) Cfr. Van Boven, op. cit., pp. 59-63.
- 17) Cfr. Carpizo, op. cit., p. 11. La interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales ha sido reconocida por la Asamblea General de la ONU y por los Pactos Internacionales relativos a los derechos humanos. Véase el apartado 1, inciso a), del Capítulo III, infra.
- 18) Cfr. Partsch, Karl Joseph, "Les principes de base des droits de l'homme: - l'autodetermination, l'égalité et la non-discrimination", en Vasak, op. cit. pp. 64 y ss.

- 19) Art. 1, párr. 1 común de ambos Pactos Internacionales sobre los derechos humanos; Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (res. 2625(XXV) de la Asamblea General de la ONU, 24 de octubre de 1970).
- 20) Vasak, Karel, "La réalité juridique des droits de l'homme", Vasak, op. cit., p. 3.
- 21) Idem., pp. 64 y 65.
- 22) Cfr. Madiot, op. cit., p. 19; y Nieto Navia, Rafael, "Derechos humanos... pero también deberes", Ciencia política, núm. 11, 2o. trimestre 1988, - Tierra Firme Editores, Madrid, pp. 56 y ss.
- 23) Art. 19, párr. 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (al que en adelante se denominará Pacto de Derechos Civiles y Políticos); art. 13, párr. 2, de la Convención Americana; art. 10, párr. 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (al que en lo sucesivo se designa Convenio Europeo).
- 24) La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cit. supra., nota 14, p. 16.
- 25) Idem.
- 26) Ibidem., p. 17.
- 27) Cfr. Marks, Stephen P., "Les principes et normes des droits de l'homme applicables en période d'exception", Vasak, op. cit., pp. 197 y ss.; el art. 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; el art. 15 del Convenio Europeo; el art. 27 de la Convención Americana, y El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, OEA, Serie A: Fallos y Opiniones, No. 8, en especial la p. 16.
- 28) Cfr. y compárense el art. 4, párr. 2, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; el art. 27, párr. 2, de la Convención Americana, y el art. 15, párr. 2, del Convenio Europeo. A estos derechos inderogables también suele denominárseles derechos fundamentales, para subrayar que se encuentran en la cúspide jerárquica de las normas para la protección de la persona, que subsisten en todo tiempo y en todo lugar y que se encuentran en la base misma de la comunidad internacional. Asimismo, se acepta de manera más o menos generalizada que los citados derechos inderogables forman parte del ius cogens internacional, junto con ciertas normas del derecho internacional humanitario (art. 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949). Cfr. Van Boven, "Les critères de distinction...", Vasak, op. cit., pp. 45-52; Marks, idem., pp. 228-232; y Gómez Robledo, Antonio, El ius cogens inter-

- nacional (Estudio histórico-crítico), UNAM, México, 1982, pp. 195 y ss. Para un punto de vista crítico sobre la naturaleza y jerarquía de los derechos fundamentales, cfr. Meron, Theodor, "On a hierarchy of international human rights", American journal of international law, vol. 8, no. 1, January 1986, pp. 1 y ss.
- 29) Vasak, op. cit., p. 6.
 - 30) *Idem.*, p. 4.
 - 31) El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, cit. supra., nota 27, p. 17.
 - 32) Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Seminario sobre la acción de las autoridades nacionales en la protección de los derechos civiles y políticos", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre, cit. supra., nota 12, pp. 46 y ss.
 - 33) Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La misma idea se encuentra consignada en el preámbulo de ambos Pactos Internacionales relativos a los derechos humanos y en el preámbulo de la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, anexa a la resolución 2625 (XIV) de la Asamblea General de la ONU.
 - 34) Ridart Campos, Germán J., Los derechos del hombre: su filosofía, su constitucionalización, su internacionalización, EDIAR, Buenos Aires, 1974, p. 157.
 - 35) Al respecto, cfr. Sepúlveda, César, "La internacionalización de los derechos del hombre: expansión y movimiento. Algunos obstáculos para su progreso actual", revista PROA, publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, año VIII, núm. 16, primavera de 1988, p. 10.
 - 36) En este sentido, Buergenthal y Maier señalan que "el derecho de los derechos humanos anterior a la Carta (de la ONU) estaba diseñado para proteger a ciertas categorías de seres humanos o para garantizar ciertos tipos de derechos" (cfr. Buergenthal, Thomas, y Maier, Harold, Public international law in a nutshell, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1985, p. 118). Entre los principales antecedentes de la protección internacional de los derechos humanos figuran las intervenciones humanitarias de las potencias, la represión de la esclavitud y de la trata de blancas, el standard mínimo para extranjeros, la protección diplomática, la práctica del asilo, la protección de minorías y la protección de los derechos laborales en el seno de la OIT. Al respecto, cfr. García Bauer, op. cit., supra. nota 5, pp. 23-25, 31 y 32.
 - 37) *Idem.*, pp. 18 y 19.
 - 38) La Sección A del Capítulo X de las Propuestas de Dumbarton Oaks prevefa:

"Con vista a la creación de condiciones de estabilidad y bienestar que son necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, - la Organización facilitará soluciones a los problemas económicos, sociales y humanitarios y promoverá el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales" (ibidem., pp. 21 y 22).

- 39) Entre las delegaciones que más contribuyeron a incorporar la tutela internacional de los derechos humanos a la Carta figuran las de Australia, Brasil, Colombia, Estados Unidos, Francia, México, Noruega, Nueva Zelandia, Panamá, paradójicamente Sudáfrica, República Dominicana y Uruguay. Cfr. - ibidem., pp. 19-21, y Lauterpacht, Hirsch, "The international protection of human rights", Académie de Droit International, Recueil des cours 1947 (I), T. 70 de la Collection, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1948, p. 14.
- 40) Cfr. Sepúlveda, César, Derecho internacional, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 504.
- 41) Cfr. Sepúlveda, op. cit. supra., nota 35, p. 11; Lauterpacht, op. cit., - pp. 13-17; Buergenthal y Maier, op. cit., p. 119. Obsérvese que la Carta también obliga a la O.N.U. a promover el respeto de los derechos humanos.
- 42) Cfr. Lauterpacht, op. cit., pp. 17 y ss.; y Gros Espiell, Héctor, "Universalismo y regionalismo en la protección internacional de los derechos humanos", en Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, UNAM, México, 1981, pp. 9 y 10. En sentido contrario, cfr. Watson, J. S., "The limited utility of international law in the protection of human rights", American Society of International Law, Proceedings of the 74th. annual meeting, Washington, D.C., april 17-19, 1980, p. 2.
- 43) Lauterpacht subraya que el término intervención "significa interferencia dictatorial en el sentido de acción tendiente a negar la independencia del Estado..." y que "Para justificar el uso del término intervención en su connotación científica aceptada, debe existir un intento de imponer la voluntad de un Estado sobre otro en forma imperativa" (op. cit., p. 19, énfatisado en el original).
- 44) Op. cit., supra. nota 2, p. 542 (subrayado en el original).
- 45) Cfr. Schwelb, Egon, "Institutions principales et dérivées fondées sur la Charte", Vasak, op. cit. supra., nota 5, pp. 278-281.
- 46) Cfr. García Bauer, op. cit., pp. 71 y ss.; y The international bill of human rights, (Human rights, Fact sheet no. 2), Centre of Human Rights, Switzerland, april 1988, pp. 3-5.
- 47) La Declaración fue adoptada por 48 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones.

- 48) Poco antes, en abril de 1948, fue adoptada en Bogotá la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, cuyo ámbito se restringe al Hemisferio Occidental. Sin embargo, la Declaración Americana influyó decisivamente en la Declaración Universal.
- 49) Cit. por Paringaux, R.P., en el artículo intitulado "La declaración de los derechos del hombre, cruzada que alzó a la humanidad contra abominables - doctrinas", Excélsior, 6 de enero de 1988, p. 7.
- 50) Idem.
- 51) Cfr. Gros Espiell, op. ult. cit., supra. nota 42, p. 10.
- 52) Véase el Capítulo III, apartado 1, infra.
- 53) Véase la nota 61, infra.
- 54) Véanse los apartados 7 y 8 del Capítulo I, supra.
- 55) La Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (res. 1514(XV) de la Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1960), manifiesta que "La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales".
- 56) Cfr. Castro Cid, Benito de, El reconocimiento de los derechos humanos, - cit. supra, nota 3, pp. 20 y 21; y Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Los derechos humanos y la soberanía de los pueblos sobre sus recursos y riquezas naturales", en Gómez Robledo, Alonso, La soberanía de los estados sobre sus recursos naturales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980, pp. 123 y ss.
- 57) Cfr. Montaña, Jorge, "México y la protección internacional de los derechos humanos: un balance en el cuadragesimo aniversario de la Organización de las Naciones Unidas", en Secretaría de Relaciones Exteriores, México en las Naciones Unidas, México, 1986, p. 284.
- 58) Entre las organizaciones no gubernamentales más activas en este campo figuran, por ejemplo, la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Abogados Demócratas, la International Law Association y - Amnistía Internacional.
El artículo 71 de la Carta de la ONU autoriza al ECOSOC a "hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales - que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo". Al respecto, cfr. Human rights machinery (Human rights, Fact sheet no. 2), Centre of Human Rights, Switzerland, 1987, pp. 25 y 26; y Cassese, Antonio, "How could non governmental organizations use U.N. bodies more effectively?", Universal Human Rights, vol. 1, no. 4. oct-dec. 1979, Earl M. Coleman/Publisher, - Standfordville, N.Y., pp. 73-80.

Las organizaciones no gubernamentales pueden asimismo presentar comunicaciones relativas a violaciones de los derechos humanos y participar en los procedimientos respectivos ante las Comisiones Europea e Interamericana de Derechos Humanos, con arreglo a los instrumentos aplicables (véanse los apartados 7 y 8 del capítulo 1, supra). Las organizaciones no gubernamentales están autorizadas también para presentar comunicaciones que contengan información sobre violaciones de los derechos humanos a la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC (cfr. Human rights machinery, p. 26).

- 59) Al respecto, cfr. Van Boven, Theodoor C., "Aperçu du droit international positif des droits de l'homme", Vasak, Les dimensions..., op. cit., pp. 96 y ss.
- 60) Cfr. Buergethal y Maier, Public international law..., cit. supra, nota - 36, p. 119.
- 61) Entre los instrumentos específicos sobre derechos humanos figuran, por ejemplo: la Convención relativa a la Esclavitud (1926) y su Protocolo (1953); la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio (1948); la Convención para la Supresión del Tráfico de Personas y de la Explotación de la Prostitución (1949); la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer (1953); las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1955); la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1956); la Declaración de los Derechos del Niño (1959); la Convención para la Reducción de la Apatridia (1961); la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960) y su Protocolo (1962); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); la Convención Internacional sobre la Supresión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984); y los Convenios de la OIT.
- 62) Cfr. Gros Espiell, Héctor, "Derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados", cit. supra., nota 2, pp. 231 y ss.
- 63) Véase el apartado 1, inciso D), supra.
- 64) Al respecto, cfr. Arellano García, Carlos, Derecho internacional público, T. I, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983, pp. 238 y ss.; Verdross, A., Derecho internacional público, cit. supra, nota 2, pp. 340 y ss.; y McDougal, M.S., Lasswell, H., y Chen, L., "The protection of aliens from discrimination and world public order: responsibility of states conjoined with human rights", American journal of international law, vol. 70, no. 3, July 1976, pp. 432 y ss.
- 65) Cfr. Jiménez de Aréchaga, Eduardo, "Responsabilidad internacional del Estado", Sorensen, Max, Manual de derecho internacional público, trad. a cargo

de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 542; y Rousseau, Charles, Derecho internacional público, trad. de Fernando Giménez Artiques, Ariel, Barcelona, 1966, pp. 358-361.

- 66) En este sentido, la Corte Internacional de Justicia sostuvo en el caso - Nottebohm que " al asumir el caso de uno de sus súbditos y al recurrir a la acción diplomática o a procedimientos judiciales internacionales en su nombre, un Estado está en realidad afirmando sus propios derechos -su derecho a asegurar, en la persona de sus súbditos, el respeto a las reglas del derecho internacional" (cit. por Golsong, H., "Implementation of International protection of human rights, Académie de Droit International, Recueil des cours 1963 (111), T. 110 de la Collection, A.W. Sijthoff, - Leyde, Pays-Bas, 1966, pp. 7 y 8).
- 67) Cit. por Madiot, Y., Droits de l'homme et libertés publiques, cit. supra., nota 2, p. 88.
- 68) "Derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados", cit. supra., nota 2, p. 235.
- 69) Cfr. Vasak, K., "Vers un droit international spécifique des droits de l'homme", Les dimensions..., pp. 708 y 709.
- 70) El mismo principio está consagrado en el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana, conforme al cual ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de "limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados". Al respecto, cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva - OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, OEA, Serie A: Fallos y Opiniones, No. 5, en especial las pp. 30 y 31.
- 71) Cfr. Nieto Navia, R., "Derechos humanos... pero también deberes", cit. supra., nota 22, pp. 58 y 59.
- 72) Cfr. Vasak, op. cit., pp. 711 y 712.
- 73) "México y los instrumentos de Naciones Unidas sobre derechos humanos", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre, cit. supra., nota 12, p. 212.
- 74) Por ejemplo, la acertación de la competencia de las Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos puede ser condicionada a la reciprocidad, (art. 46, párr. 2, del Convenio Europeo; art. 62, párr. 2, de la Convención Americana). Cfr. Vasak, pp. 711 y 712.
- 75) Cit. por idem., p. 711, y Golsong, op. cit., p. 94.

- 76) Cfr. Sepúlveda, "La internacionalización de los derechos del hombre...", cit. supra., nota 35, p. 17; y Székely, op. cit., pp. 212 y 213.
- 77) Cit. por Golsong, op. cit., p. 10.
- 78) Cfr. idem., pp. 23 y ss.
- 79) Cfr. Human rights machinery, cit. supra, nota 58.
- 80) Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema americano de protección de los derechos humanos", y Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "El sistema europeo de protección internacional de los derechos humanos", ambos en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, año I, núm. 1, enero-abril de 1986, UNAM, México, pp. 50-72 y 131-139, respectivamente. Véanse las notas 32, 43, 44 y 54 del capítulo I, supra.
- 81) Por ejemplo, los procedimientos seguidos ante la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC o el examen de determinadas situaciones por la Asamblea General de la ONU (v. gr., apartheid, situación de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados). Cfr. Vasak, "Les critères de distinction des institutions", Les dimensions..., pp. 247 y 248; y Van Boven, Th. C., "La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", en La protección internacional de los derechos del hombre, cit. supra., nota 12, pp. 405 y ss. Los procedimientos de control político, como su nombre lo indica, se caracterizan por ventilarse ante órganos integrados por representantes gubernamentales.
- 82) Estos mecanismos fueron desarrollados en el seno de la OIT y actualmente se encuentran también previstos en múltiples instrumentos sobre la materia, como la Convención contra la Discriminación en la Educación (art. 7); la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (art. 9); el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 40); el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 16 y 17); la Convención contra la Tortura (art. 19); la Convención Americana (art. 41, inciso d) y la Carta Social Europea (arts. 21-29). Respecto al control de la observancia de los derechos humanos mediante informes estatales, cfr. Vasak, op. cit., pp. 248 y 249; Golsong, op. cit., pp. 24 y ss.; y Robertson, A.H., "Factos y Protocolo Opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre derechos humanos: estudio comparativo", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre, cit. supra., nota 12, pp. 157-165. Para un estudio del régimen de supervisión de la OIT, Gros Espiell, Héctor, La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en la América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1978, pp. 45 y ss.
- 83) Cfr. Vasak, pp. 249 y 250. Véanse los apartados 7, 8 y 10, incisos A, B y D, supra.

- 84) Véanse los apartados 7 y 8 del Capítulo I, supra.
- 85) Véase el apartado 7 del Capítulo I, supra.
- 86) Cfr. Golsong, op. cit., supra., nota 65, pp. 140-142.
- 87) Cfr. Vasak, op. cit., pp. 244 y 245.
- 88) Idem., pp. 54 y 55.
- 89) Art. 44 de la Convención Americana, art. 25 del Convenio Europeo. Véanse los apartados 7 y 8 del Capítulo I, supra.
- 90) Cfr. Mower, A. Glenn (Jr.), "The implementation of the UN Covenant on Civil and Political Rights", en Cassin, R., Modinos, P., y Vasak, K., Revue des droits de l'homme/human rights journal, vol. X-I-2, A. Pedone, Paris, 1977, p. 284.
- 91) Cfr. García Bauer, Los derechos humanos: preocupación universal, pp. 193 y 194, 267 y ss.; Golsong, "Implementation of international protection of human rights, op. cit., p. 141; Lauterpacht, H., International law and human rights, Stevens & Sons Limited, London, 1950, pp. 18, 373 y ss.; - Madiot, Droits de l'homme et libertés publiques, pp. 87 y 98; Moskowitz, Moses, human rights and world order. The struggle for human rights in the United Nations, Oceana Publications, Inc., New York, 1958, p. 113; Robertson, "Factos y Protocolo Opcional...", op. cit., pp. 168-170; y Vasak, - Les dimensions..., pp. 250 y 713-715.
- 92) Véase el apartado I del Capítulo I, supra.
- 93) Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., supra., nota 12, p. 169.
- 94) "La internacionalización de los derechos del hombre...", op. cit. supra., nota 35, p. 17.
- 95) Véanse las notas 32 (Comisión Europea de Derechos Humanos), 43 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), 64 (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial) y 77 (Comité contra la Tortura) del Capítulo I, supra. Véase el apartado 3, inciso A (Comité de Derechos Humanos), del Capítulo III, infra.
- 96) Art. 3 del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; art. 47 de la Convención Americana; art. 27 del Convenio Europeo; art. 22, párr. 2, de la Convención contra la Tortura. Véanse los apartados 7, 8 y 10, del Capítulo I, supra. Véase el apartado 7, inciso B, del Capítulo III, infra.
- 97) Art. 5, párr. 2, b), del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; art. 46 de la Convención Americana; art. 26 del Convenio Europeo; art. 14, párr. 7, a), de la Convención para la Eliminación de la

Discriminación Racial; art. 22, párr. 5, b), de la Convención contra la Tortura. Véanse los apartados 7, 8 y 10 del Capítulo I, supra. Véase el apartado 7, inciso C, subinciso e del Capítulo III, infra.

- 98) Op. cit., p. 250.
- 99) Robertson (op. cit., p. 169) esgrime este argumento respecto a la ONU, - pero consideramos que es igualmente válido para las otras organizaciones mencionadas.
- 100) Cfr. Möller, Jakob Th., "Petitioning the United Nations", Universal human rights, cit. supra, nota 58, pp. 57 y ss.; y Van Boven, "La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. supra., nota 12, pp. 414 y ss.
- 101) Véase el apartado y la nota 44 del Capítulo I, supra.
- 102) Cfr. Saba, H., "L'Unesco et le droits de l'homme", Vasak, op. cit., pp. 496 y ss. Véase el apartado 10, inciso C, del Capítulo I, supra.
- 103) Op. cit., pp. 169 y 170.
- 104) Cfr. Van Boven, *idem.*, p. 419.
- 105) Cfr. García Bauer, op. cit., p. 271; y Golsong, op. cit., p. 141.
- 106) Cfr. García Bauer, p. 271, y Robertson, op. cit., p. 170.
- 107) *Idem.*, p. 169.
- 108) Cfr. García Bauer, op. cit., p. 270.
- 109) *Idem.*, pp. 270 y 271.
- 110) Véase el apartado 8 del Capítulo I, supra.
- 111) Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; art. 22 de la Convención contra la Tortura; art. 14 de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial; art. 25 del Convenio Europeo. El sistema de la UNESCO, basado en una decisión del Consejo Ejecutivo de dicha Organización, es un caso particular. Véanse los apartados 8 y 10 del Capítulo I, supra., y el apartado 5 del Capítulo III, infra.
- 112) Al respecto, cfr. Székely, Alberto, "Protección internacional de los derechos humanos. El sistema de Naciones Unidas", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, cit. supra., nota 79, pp. 153 y ss.; y "Human rights machinery", cit. supra., nota 58. Véanse las notas 66 (Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial) y 80 (Convención contra la Tortura) del Capítulo I, supra. Véase el apartado 10 del Capítulo III, infra. (Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y -

Políticos).

- 113) En el preámbulo del Convenio Europeo los Estados partes hacen constar su voluntad de "tomar... los primeros pasos para asegurar la garantía colectiva de ciertos derechos enunciados en la Declaración Universal".
- 114) Véase el apartado 7 del Capítulo I, supra.
- 115) Véase el apartado 8 del Capítulo I, supra.
- 116) Al respecto, cfr. Boutros-Ghali, B., "La Ligue des Etats arabes", Vasak, op. cit., pp. 634 y ss.
- 117) La Carta Africana fue adoptada en Banjul, Gambia, en 1981 y entró en vigor en 1986. Su texto puede consultarse en: American Society of International Law, International legal materials, vol. XXI, no. 1, January 1982. Respecto al sistema africano para la protección de los derechos humanos, cfr. Buergenthal y Maier, op. cit., pp. 136-140.
- 118) Cfr. Human rights machinery, cit. supra., nota 58.
- 119) Cfr. Robertson, "Factos y Protocolo Opcional...", Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. supra., nota 12, pp. 146 y 147.
- 120) Al respecto, cfr. Meron, Theodor, "Norm making and supervision in international human rights: reflections on institutional order", American journal of international law, vol. 76, no. 4, October 1982, pp. 754 y ss.
- 121) Cfr. García Bauer, op. cit., pp. 190 y 191; Golsong, op. cit., p. 141; y Robertson, op. cit., p. 148.
- 122) Idem.
- 123) El preámbulo de la Convención Americana reafirma el propósito de los Estados partes "de consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre". En el preámbulo del Convenio Europeo los Estados partes reafirman "su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y la paz en el mundo y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático y de otra, en una concepción y un respeto uniformes de los derechos humanos que ellos invocan".
- 124) Cfr. Robertson, op. cit., p. 148.
- 125) Idem., pp. 148 y 149.
- 126) Hasta 1986, tan sólo 26 Estados habían ratificado la Carta Africana --apenas las suficientes para su entrada en vigor.

- 127) "Universalismo y regionalismo en la protección internacional de los derechos humanos", cit. supra., nota 42, p. 15.
- 128) *Idem.*, p. 16.
- 129) Cfr. Robertson, *op. cit.*, pp. 152 y ss.
- 130) *Idem.*, p. 147.

CAPITULO III
EL SISTEMA DE PROTECCION DE LOS DERECHOS
HUMANOS DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
CIVILES Y POLITICOS :
ESTUDIO EXEGETICO

SUMARIO: 1) Origen de los Pactos y del Protocolo Facultativo. 2) Derechos protegidos. 3) Regimen jurídico del Comité de Derechos Humanos. 4) Naturaleza jurídica y objeto del Protocolo Facultativo. 5) Alcance del Protocolo en cuanto a la competencia del Comité. 6) Legitimación procesal. 7) Procedimiento. 8) Informe anual del Comité. 9) Balance y perspectivas del Comité de Derechos Humanos.

1) Origen de los Pactos y del Protocolo Facultativo.

Para apreciar la verdadera dimensión del sistema de protección internacional de los derechos humanos establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (al que en lo sucesivo se denomina el Pacto de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto) y su Protocolo Facultativo (al que en adelante se designa como el Protocolo o el Protocolo Facultativo), es necesario repasar algunos aspectos de su largo proceso de negociación. A continuación nos referimos a algunos de ellos.

A) Origen de los Pactos.

Según apuntamos, tan pronto fue establecida la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, se le encomendó la elaboración de un proyecto de Carta Internacional de Derechos Humanos, que incluiría una Declaración, una Convención y medidas de aplicación. (1)

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de la Organización el 10 de diciembre

de 1948, fue el primer paso para la integración y adopción de la Carta de Derechos Humanos. En la Declaración se contemplan de manera conjunta y en plano de igualdad los derechos civiles y políticos tanto como los económicos, sociales y culturales.⁽²⁾

En cuanto a la Convención, en un principio tanto el ECO-SOC como la Asamblea General coincidieron en que, dada su interdependencia, los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales, debían ser tratados en forma conjunta, en un sólo instrumento, tal y como se había hecho en la Declaración. Durante su 5º período de sesiones, la Asamblea General reconoció que el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el de los derechos civiles y políticos son interdependientes y que un individuo privado de sus derechos económicos, sociales y culturales no representa a la persona humana que la Declaración Universal de Derechos Humanos considera como el ideal común del hombre libre.⁽³⁾

Sin embargo, en su resolución 543/VI, del 5 de febrero de 1952, la A.G. decidió que no se adoptarían una, sino dos convenciones; una relativa a los derechos civiles y políticos y otra a los económicos, sociales y culturales. Ambos instrumentos se adoptarían conjuntamente y quedarían abiertos a la firma de los Estados en la misma fecha; el mismo espíritu debía guiar a ambas convenciones, que tendrían el número más elevado posible

de disposiciones idénticas. (4)

Las consideraciones esgrimidas en favor de la consagra
ción por separado de ambas categorías de derechos se basaron en
que, mientras los derechos civiles y políticos implicaban obli
gaciones inmediatas para los Estados, los derechos económicos,
sociales y culturales requerían de una aplicación progresiva,
de manera que las diferentes medidas de implementación amerita
ban la adopción de dos convenciones. (5)

Tal determinación suscitó controversia, pues algunos sos
tuvieron que el tratamiento por separado de ambas categorías de
derechos, lejos de contribuir a la integración de los derechos
humanos al derecho internacional, creaba una distinción que re
legaba a los derechos económicos, sociales y culturales a un
segundo plano. (6)

Pero, finalmente se adoptaron no uno, sino dos Pactos, el
primero sobre derechos económicos, sociales y culturales y el
segundo relativo a los derechos civiles y políticos. No obs
tante, en la parte preambular de ambos se reconoció la íntima
vinculación existente entre ambas categorías de derechos huma
nos. Así, los Estados partes en el Pacto de Derechos Civiles
y Políticos reconocen que:

"con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Huma
nos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en
el disfrute de sus libertades civiles y políticas y libera

do del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales".

B) Origen del Comité de Derechos Humanos.

Las medidas de implementación y supervisión de la proyectada convención y, posteriormente, de los Pactos, fueron una de las cuestiones más controvertidas durante el proceso de negociación. Moskowitz señala al respecto: ⁽⁷⁾

"De los muchos temas que analizó la Comisión (se refiere a la Comisión de Derechos Humanos), el más importante se relacionó con las siguientes cuestiones: la necesidad de crear un órgano especial de implementación; si este órgano debía constituirse de manera permanente o sobre una base *ad hoc*; la forma de elección de sus miembros; la naturaleza y competencia de dicho órgano; el derecho de iniciar procedimientos ante ese órgano; el papel de la Corte Internacional de Justicia, y la relación del órgano con las Naciones Unidas".

Respecto al órgano u órganos a los que podría encomendarse la supervisión del Pacto, se discutió si convendría otorgar tal función a los órganos establecidos de las Naciones Unidas (Comisión de Derechos Humanos, ECOSOC, Asamblea General, Consejo de Seguridad). ⁽⁸⁾ Sin embargo, se desechó esa propuesta en virtud de que su adopción equivaldría a otorgar derechos a Estados miembros de las Naciones Unidas, pero no contratantes en el Pacto, sin imponerles deberes correlativos; por añadidura, los Estados que no fuesen partes en el Pacto podrían inmiscuirse en asuntos de los Estados partes sin someterse ellos mismos

a tal escrutinio.⁽⁹⁾

La Comisión, nos informa Moskowitz, también rechazó las propuestas para la creación de un órgano ad hoc que fuese llamado a deliberar sólo en caso necesario, ya que a un órgano ad hoc le haría falta la estabilidad necesaria para ser efectivo y no podría desarrollar una jurisprudencia consistente de la misma manera que un órgano permanente.⁽¹⁰⁾ Como veremos, los autores del Pacto acertaron al seguir este criterio y el tiempo les ha dado la razón a este respecto.

En cuanto a la elección de los miembros del órgano especial de supervisión, se propuso encomendar la designación a la Corte Internacional de Justicia, de una lista de personas propuestas al efecto por los Estados contratantes.⁽¹¹⁾ Lamentablemente, dicha iniciativa no prosperó⁽¹²⁾ y ni siquiera fue posible, ya no digamos el otorgamiento de un papel activo a la Corte en la elección de los miembros del órgano tutelar, sino incluso la adopción de una disposición que permitiera que la Corte tuviese competencia para resolver las controversias sobre la interpretación del Pacto.⁽¹³⁾

Sin duda, la participación de la Corte en la elección de los miembros del órgano tutelar hubiera sido una garantía más de la competencia e imparcialidad de sus integrantes, y hubiera

contribuido a despolitizar su designación.

En cambio, en lo que sí hubo consenso desde un principio fue en que el órgano tutelar debía ser de carácter semi-judicial y tener facultades de conciliación e instrucción.⁽¹⁴⁾ El motivo de este consenso es claro: si de por sí, los Estados se mostraban tan renuentes a internacionalizar una materia que tradicionalmente habían considerado de su dominio reservado, el proceso de negociación del Pacto se hubiese visto aún más obstaculizado si la supervisión se hubiese encomendado a un órgano de naturaleza judicial, cuyas resoluciones fueran obligatorias desde el punto de vista jurídico.

C) Origen del Protocolo Facultativo.

Una de las cuestiones más controvertidas en el seno de la Comisión de Derechos Humanos durante los trabajos para la elaboración de la Carta Internacional de Derechos Humanos fue la relativa al otorgamiento del derecho de petición a los individuos.

La cuestión fue analizada por un Grupo de Trabajo Especial sobre Implementación de la Comisión de Derechos Humanos en diciembre de 1947. En el informe sometido por ese Grupo de Trabajo de la Comisión se recomendó que se otorgara el derecho de iniciar procedimientos ante el órgano tutelar tanto a individuos como a grupos de individuos. De acuerdo al Grupo

de Trabajo sobre Implementación, si ese derecho se reservara exclusivamente a los Estados, el Pacto no proporcionaría una garantía adecuada para la observancia afectiva de los derechos humanos. Se argumentó la injusticia inherente de negar el derecho de petición a los individuos que requiriesen la asistencia internacional para reivindicar sus derechos. Asimismo, se subrayó que en virtud de que eran precisamente los individuos los que serían las víctimas en caso de una violación del Pacto, lo más adecuado sería otorgarles la oportunidad y los medios para hacer valer sus derechos pactados y para buscar una reparación sin la intervención de un gobierno extranjero.⁽¹⁵⁾

Posteriormente, en la séptima sesión de la Comisión, celebrada en abril y mayo de 1951, la señora Roosevelt, representante de los Estados Unidos de América, propuso que se preparara un Protocolo conforme al cual tuvieran acceso al órgano tutelar los particulares y las organizaciones no gubernamentales. Conforme a la propuesta de la delegación de los Estados Unidos, se daba competencia al Comité que se establecería en virtud del Pacto, para examinar peticiones escritas presentadas por: a) individuos que se encontrasen en territorio de un Estado parte en el Protocolo y que alegasen una violación por ese Estado, de alguno de los derechos consagrados en el Pacto; y b) organizaciones no gubernamentales que alegasen una violación de los derechos reconocidos en el Pacto por un Estado parte en el Protocolo.

lo. Se especificó que las organizaciones autorizadas para presentar quejas al Comité serían sólo aquellas que tuviesen status consultivo ante el ECOSOC, conforme a una lista aprobada, cada año, por las dos terceras partes de los Estados contratantes del Protocolo, en una reunión de representantes de esos Estados convocada al efecto por el Secretario General de la Organización. (16)

Durante algún tiempo, sin embargo, en los proyectos de Pacto manejados por el ECOSOC se soslayó el otorgamiento del derecho de petición a los individuos, reservándose únicamente a los Estados el derecho de iniciar procedimientos ante el Comité. (17) Fue hasta que el proyecto se transmitió a la Tercera Comisión de la Asamblea General que se volvieron a discutir los pros y las contras del acceso del individuo al Comité. En la Tercera Comisión el problema ya no fue tanto la concesión del derecho de petición al individuo como la manera de incorporar tal procedimiento al Pacto. Por una parte, se planteó la propuesta de incluir el procedimiento en el propio Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en un artículo opcional (proyecto de artículo 43); por la otra, se argumentó que tal procedimiento debía regularse en un Protocolo adicional por separado, cuya suscripción sería también facultativa. Finalmente, el representante de Líbano hizo una propuesta en este último sentido, que fue adoptada por 41 votos a favor, 39 en contra y 16 abstenciones. (18)

Acerca de la adopción de un Protocolo Facultativo al Pacto sobre derechos civiles y políticos, Robertson considera.⁽¹⁹⁾

"En cierto sentido, parece lamentable que una medida de implementación tan importante deba estar ausente del propio Pacto. Por otro lado, probablemente ésta fue una sabia decisión, porque su inclusión en el Pacto sin duda dificultaría más el procedimiento de ratificación de ciertos países. También quizás exista una ventaja psicológica en el hecho de que esta medida esté incluida en un Protocolo Opcional separado, ya que este hecho llama más la atención sobre la existencia del procedimiento de petición individual que si el mismo estuviera establecido en un nuevo artículo 43 del Pacto. Actualmente, el Protocolo se incluye por separado en la lista de los tratados de las Naciones Unidas; las ratificaciones se publican y hasta cierto punto se divulgan; de ahí que sea objeto de mayor atención que el procedimiento opcional previsto por el artículo 41 del Pacto. No debemos exagerar el peso de este argumento, pero -en la balanza- nada parece haberse perdido y probablemente algo se ha ganado del hecho de que el Protocolo Opcional exista como texto legal separado".

Coincidimos con Robertson en que el hecho de que el procedimiento para la tramitación de quejas individuales sea el objeto de un instrumento por separado da lugar a un mayor énfasis sobre el mismo, no obstante, quizá si tal procedimiento se hubiese incluido en el propio Pacto no se hubiese restado énfasis al procedimiento y si se le hubiese dado una mayor consistencia y uniformidad a las normas del Pacto. Por otra parte, el hecho de que la concesión del derecho de acción individual sea opcional y de que se regule en un instrumento por separado, fue una solución práctica que permitió la aceptación del Pacto sin poner en peligro el acceso del individuo al órgano tutelar.

D) Adopción y entrada en vigor.

Después de casi dos décadas de árduas negociaciones, anexas a la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, de 16 de diciembre de 1966, se adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo del último.

A los dos primeros, nos informa Verdross, no se les llamó convenciones, sino pactos (covenants), a efecto de expresar la solemnidad de dichos acuerdos. (20)

Pero todavía transcurriría una década para la entrada en vigor de los Pactos y el Protocolo Facultativo. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cobró vigencia el 3 de enero de 1976; y el de Derechos Civiles y Políticos el 23 de marzo del mismo año. Las disposiciones del artículo 41 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (solución de controversias estatales) entraron en vigor el 28 de marzo de 1979, cuando se reunió el número necesario de las declaraciones previstas en el mismo.

2) Derechos protegidos.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos consagra los siguientes derechos humanos:

- Derecho de los pueblos a la autodeterminación (artículo 1, párrafo 2).
- Derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos y riquezas naturales (artículo 1, párrafo 2).*
- Derecho a un recurso efectivo si se han violado los derechos de una persona (artículo 2, párrafo 3).
- Derecho a la vida (artículo 6)**
- Derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7)**
- Derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre (artículo 8)**
- Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9).
- Derecho de las personas detenidas a ser tratadas con humanidad y con el respeto a la dignidad inherente a la persona humana. (artículo 10).
- Derecho a no ser encarcelado por deudas (artículo 11).**
- Libertad de tránsito. (artículo 12).
- Derecho a no ser exiliado (artículo 12, párrafo 6).
- Derecho de un extranjero amenazado con expulsión a que su caso sea revisado (artículo 13).
- Derecho a un juicio justo (artículo 14).
- Derecho a la indemnización por errores judiciales (artículo 14, párrafo 6).
- Derecho a la no retroactividad en materia penal (artículo

lo 15)**

- Derecho del reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 16)**
- Derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 17).
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 18)**
- Libertad de opinión y de expresión (artículo 19).
- Prohibición de la propaganda en favor de la guerra y de la apología del odio nacional, racial o religioso (artículo 20).
- Libertad de reunión (artículo 21).
- Libertad de asociación (artículo 22).
- Derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia (artículo 23).
- Derechos del niño (artículo 24)
- Derecho al nombre (artículo 24, párrafo 2).
- Derecho a una nacionalidad (artículo 24, párrafo 3).
- Derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos (artículo 25, inciso a).
- Derecho de los ciudadanos al sufragio activo y pasivo en elecciones periódicas y libres (artículo 25, inciso b).
- Derecho de los ciudadanos a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (artículo 25, inciso c).

- Derecho a la igualdad ante la ley (artículo 26).
- Derecho de las minorías (artículo 27).

3) Regimen jurídico del Comité de Derechos Humanos.

El Comité de Derechos Humanos (al que en lo sucesivo se denomina el Comité) es el órgano encargado de la supervisión del Pacto. El Comité es un órgano autónomo establecido al amparo de las Naciones Unidas. No es un órgano de la ONU, pero está vinculado a ella por conducto del ECOSOC y de la Asamblea General. Además, la ONU provee los recursos para su mantenimiento y los servicios necesarios para su operación.

El Comité está organizado como un cuerpo judicial, pero carece de facultades de decisión. La supervisión del Pacto la lleva a cabo principalmente mediante el examen de los informes que al efecto le someten los Estados partes, divulgándolos junto con las observaciones pertinentes. A este respecto, el Comité se caracteriza como un órgano de información.

* Obsérvese que el pacto consagra este derecho colectivo, pero no el derecho a la propiedad privada.

** Estos derechos son inderogables de conformidad con el párrafo 2 del párrafo 2 del artículo 5 del Pacto (véase la nota 28 del Capítulo II, supra).

Asimismo, el Comité desempeña funciones para la solución de controversias relativas a los derechos humanos de su competencia: por una parte, respecto a las controversias estatales, (artículo 41 del Pacto), el Comité puede realizar funciones de mediación y conciliación; por la otra, en lo que concierne al examen de comunicaciones individuales, el Comité está facultado para ejercer funciones cuasijudiciales de instrucción. Esta última función la realiza con arreglo al Protocolo. A continuación nos referimos a la organización y funciones del Comité de conformidad con el Pacto.

A) Organización y funcionamiento

a) Integración y elección de los miembros.- El Comité se compone de dieciocho miembros, nacionales de los Estados partes en el Pacto pero de nacionalidad diversa entre sí, que deben ser personas de gran integridad moral y con reconocida competencia en materia de derechos humanos; los miembros del Comité son elegidos y ejercen sus funciones a título personal por un período de cuatro años, con posibilidad de reelegirse; para la composición del Comité debe tomarse en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos. Asimismo, para la integración del Comité debe tomarse en cuenta la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica (artículos 28, 31 y 32 del Pacto).

Los miembros del Comité son elegidos por votación secreta de una lista de personas propuestas por los Estados partes en el Pacto y que reñen las condiciones arriba indicadas. La elección se lleva a cabo durante las reuniones de los Estados partes en el Pacto; quedan elegidos miembros del Comité los candidatos que obtengan en la primera votación el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos emitidos por los representantes de los Estados presentes y votantes (artículo 29 del Pacto; artículo 15 del Reglamento de la Reunión de los Estados Partes en el Pacto).

Durante los trabajos preparatorios del Pacto se señaló que el sistema de elección por parte de los Estados contratantes tendería a convertir al Pacto en un asunto privado de las partes y derogaría el carácter universal del tratado.⁽²¹⁾ Sin embargo, éste era el único sistema aceptable para los Estados partes, de modo que fue la única opción viable en esta cuestión, lo cual es explicable; el Estado que contrae una obligación internacional no podría dejar en manos de otros países el control sobre una cuestión tan importante como la integración del Órgano supervisor. Sin embargo, también es cierto que este sistema resta apoliticidad al Comité, a pesar de que sus integrantes ejercen sus funciones a título personal y no en carácter de representantes gubernamentales, lo cual es una garantía de su imparcialidad.

Otra cuestión de importancia es la distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización y los principales sistemas jurídicos, lo que garantiza un adecuado y sano equilibrio en la integración del Comité y evita el predominio de algunas ideologías o visiones del mundo, en beneficio de una más imparcial labor del Comité. (22)

b) Mesa y Secretaría.- El Comité elige de su seno un presidente, tres vicepresidentes y un relator, que son elegidos para un mandato de dos años y son reelegibles. Los servicios de secretaría, el personal y todos los servicios necesarios para el eficaz desempeño de las funciones del Comité son proporcionados por el Secretario General de la ONU. El Secretario General tiene además la responsabilidad de informar sin demora a los miembros del Comité de todos los asuntos que puedan ser sometidos al Comité para su examen, y debe estar presente en todas las sesiones del Comité, con derecho a voz (artículos 36 y 39 del Pacto; artículos 17, 18, 23, 24 y 26 del Reglamento Provisional del Comité, al que en lo sucesivo se designa como el Reglamento).

Conviene subrayar la importancia del apoyo brindado al Comité por el Secretario General, que desempeña las funciones mencionadas por conducto de la Subsecretaría de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos de ésta. (23) No cabe duda que los

medios técnicos con que cuenta el Secretario General han probado ser un instrumento valioso e indispensable para la labor del Comité. (24)

c) Sesiones. - El Comité está facultado para celebrar los períodos de sesiones necesarios para el desempeño satisfactorio de sus funciones. Normalmente el Comité celebraba tres períodos de sesiones anuales; sin embargo, a raíz de la crisis financiera de las Naciones Unidas, el Comité ha tenido que cancelar algunos períodos de sesiones en los últimos años. (25) Cabe señalar que el Comité está igualmente autorizado para celebrar los períodos extraordinarios de sesiones que considere necesarios para el eficaz desempeño de sus funciones (artículo 37, párrafo 2, del Pacto; artículos 1-3 y 5 del Reglamento).

Las sesiones del Comité se celebran en la sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Comité puede reunirse en otro lugar en consulta con el Secretario General (artículo 37, párrafo 3, del Pacto; artículo 5 del Reglamento).

Las sesiones del Comité son públicas, a menos que el Comité decida otra cosa o que de las disposiciones del Pacto o del Protocolo Facultativo se desprenda que la sesión debe celebrarse en privado (artículo 33 del Reglamento). De conformidad con

el inciso d) del artículo 41 del Pacto, el Comité debe celebrar sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones estatales a que se refiere ese artículo; asimismo, de acuerdo al párrafo 3 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el Comité debe celebrar sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el Protocolo.

d) Idiomas. - El chino, el español, el francés, el inglés y el ruso son los idiomas oficiales del Comité, pero sólo el español, el francés, el inglés y el ruso son idiomas de trabajo (artículo 28 del Reglamento).

e) Reglamento. - De conformidad con el párrafo 2 del artículo 39 del Pacto, el Comité adoptó su Reglamento Provisional durante su primer y segundo período de sesiones.⁽²⁶⁾

f) Emolumentos. - Los miembros del Comité perciben sus emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas, conforme a las decisiones que al respecto aprueba la Asamblea General (artículo 35 del Pacto).

g) Decisiones. - Doce miembros del Comité constituyen quórum; cada miembro del Comité tiene un voto y las decisiones del Comité se adoptan por mayoría de los miembros presentes (artículo 39 del Pacto; artículos 37, 50 y 51 del Reglamento).⁽²⁷⁾

h) Organos auxiliares.- El Comité está facultado, si lo estima conveniente para el ejercicio de sus funciones, para establecer subcomités y otros órganos auxiliares especiales y de terminar su composición y mandato (artículo 61 del Reglamento).

i) Privilegios e inmunidades.- Los miembros del Comité tienen derecho a los privilegios e inmunidades que se conceden a los expertos que desempeñan misiones para las Naciones Unidas, de conformidad con las disposiciones aplicables de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas (artículo 43 del Pacto). De esta manera, se asegura la independencia de los miembros del Comité en el desempeño de sus funciones, y se previenen interferencias de los Estados que pudieran entorpecerlas.

B) Funciones.

Están encomendados al Comité, con arreglo al Pacto: a) el examen de los informes de los Estados partes relativos al cumplimiento de las obligaciones contraídas por ellos en virtud del Pacto; b) el examen de las comunicaciones que le sean sometidas por los Estados partes respecto al incumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del Pacto por otro Estado parte.

a) Examen de informes.- Al tenor del artículo 40, párrafo 4, del Pacto:

"Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a

presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:

"a) En el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto con respecto a los Estados partes interesados;

"b) En lo sucesivo, cada vez que el Comité lo pida."

Este sistema de control es el único de carácter obligatorio a que están sometidos los Estados partes en el Pacto, de ahí la importancia que reviste. La función del Comité en este rubro se limita a analizar y transmitir los informes, junto con los comentarios generales que juzgue oportunos, a los Estados partes y al ECOSOC

Hay que reiterar que este sistema de supervisión tiene por objeto el estudio de la implementación de las disposiciones del Pacto en el Estado parte interesado, pero no puede equipararse a un procedimiento internacional de arreglo en materia de derechos humanos. El sistema de control por medio de informes es un método de supervisión general de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto, no de solución de controversias. (28)

b) Solución de controversias estatales.- Sobre una base opcional, el artículo 41 del Pacto prevé el procedimiento estatal. De acuerdo al mencionado artículo 41, todo Estado parte en el Pacto puede declarar la competencia del Comité para recibir y examinar

minar comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte no cumple las obligaciones que le impone el Pacto. En estos procedimientos el Comité no está facultado para formular observaciones ni para expresar su opinión sobre el fondo del asunto; su función se limita a interponer sus buenos oficios para lograr una solución amistosa del asunto y a consignar los hechos que motivaron la controversia y el parecer de los Estados involucrados en un informe.⁽²⁹⁾

El artículo 42 del Pacto contempla la hipótesis de que, en caso de no haberse logrado una solución conforme al artículo 41, el Comité designe una Comisión Especial de Conciliación al efecto, previo consentimiento de los Estados partes interesados. A diferencia del Comité, la Comisión de Conciliación sí está facultada para presentar sus conclusiones sobre los hechos materia del procedimiento (artículo 42, párrafo 1, inciso a, y párrafo 7, inciso c).

La desconfianza de los Estados partes respecto a estos procedimientos se refleja en el reducido número de ellos que han formulado la declaración prevista en el artículo 41 del Pacto. Hasta 1987, tan sólo 21 Estados partes habían aceptado la competencia del Comité conforme al citado artículo 41.⁽³⁰⁾

4) Naturaleza jurídica y objeto del Protocolo Facultativo.

Generalmente, el término Protocolo se utiliza para designar a instrumentos internacionales, que enmiendan, adicionan, modifican o complementan a un tratado.⁽³¹⁾ Sin embargo, la denominación de un tratado es irrelevante para el derecho internacional. Un tratado es un acuerdo celebrado por escrito entre sujetos de derecho internacional con capacidad normativa, con el objeto de crear, transferir, modificar, extinguir o precisar derechos y obligaciones entre sí y que se encuentra regido por el derecho internacional, independientemente de su denominación.⁽³²⁾

En este sentido, para los efectos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969):

"se entiende por 'tratado' un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular (artículo 1, párrafo 1, inciso a).

Así, el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos es un tratado con vinculatoriedad jurídica propia pero conexo al Pacto, sin el cual carecería de sustantividad. La conexidad entre el Pacto y el Protocolo se traduce en que sólo los Estados partes en el primero pueden ser contratantes en el último. Pero debe tenerse presente que las relacio-

nes jurídicas establecidas entre los Estados partes en el Pro
tocolo son autónomas y distintas a las creadas en virtud del
Pacto.

En el preámbulo del Protocolo se considera:

"que para asegurar el mejor logro de los propósitos del
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos...
y la aplicación de sus disposiciones sería conveniente
facultar al Comité de Derechos Humanos... para recibir
y considerar, tal como se prevé en el presente Protocolo,
comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de
violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el
Pacto".

De lo anterior se desprende que el Protocolo tiene por ob
jeto extender la competencia del Comité, para recibir y exami-
nar comunicaciones individuales relativas a violaciones de los
derechos reconocidos en el Pacto. Es decir, el Protocolo es un
instrumento accesorio al Pacto, al cual complementa para confor-
mar un cuerpo jurídico armónico para la tutela de los derechos
civiles y polfticos.

En tanto en el Pacto se consagran los derechos humanos a
proteger y se regulan la organización y el funcionamiento del
Comité, el Protocolo establece normas de carácter adjetivo pa-
ra el examen de comunicaciones individuales, como un medio com
plementario para la supervisión del Pacto.

5) Alcance del Protocolo en cuanto a la competencia del Comité.

El artículo 1° del Protocolo establece a la letra:

"Todo Estado parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que a leguen ser víctimas de una violación por ese Estado parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado parte en el Pacto que no sea parte en el presente Protocolo".

Del precepto reproducido se desprende que:

a) La competencia del Comité para examinar comunicaciones de individuos con arreglo al Protocolo se circunscribe a los Estados partes en el Pacto que también lo sean en el Protocolo; el artículo 1 del Protocolo subraya en su parte final que el Comité no recibirá ninguna comunicación relativa a un Estado parte en el Pacto que no lo sea en el Protocolo.

De esta manera, se respeta el principio del consentimiento, conforme al cual un Estado no puede ser obligado por una norma para cuya creación no otorgó su voluntad, como regla general. En tanto un Estado parte en el Pacto no ratifique o adhiera al Protocolo, éste forma parte de su res inter alios acta. Como lo establece el artículo 34 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:

"Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento".

Así, en tanto un Estado parte en el Pacto no haya adherido o ratificado al Protocolo, éste no le impone obligaciones.

b) El autor de la comunicación debe hallarse bajo la jurisdicción del Estado parte interesado. A diferencia del Pacto, que en su artículo 2, párrafo 1, establece la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar los derechos reconocidos en él a todos los individuos que "se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción", el Protocolo sólo habla de individuos "que se hallen bajo la jurisdicción" del Estado parte interesado. ¿Cómo debe interpretarse esto?

Desde luego, el concepto de jurisdicción es más amplio que el de territorio. La jurisdicción es el género y el territorio la especie, por así decirlo. Normalmente, la jurisdicción del Estado se circunscribe a su ámbito de competencia territorial. Sin embargo, existen situaciones previstas por el derecho internacional en las que la jurisdicción del Estado se extiende más allá de sus límites territoriales.

Podemos decir que, de manera general, un Estado ejerce su imperio sobre la totalidad de su territorio (espacio marítimo,

terrestre, subterráneo y aéreo) y sobre las cosas y personas de su nacionalidad no sujetas a la soberanía de otro Estado (v.gr., buques que enarbolan su pabellón y que naveguen en al tamar; aeronaves de su nacionalidad en vuelo sobre altamar; para determinados efectos, agentes diplomáticos y consulares; nacionales que cometan delitos en el extranjero, etc.). En esos casos, puede decirse que un individuo se encuentra sometido a la jurisdicción de un Estado parte en el Protocolo.

No obstante, en caso de dificultad para resolver esta cuestión, debe acudirse a las reglas del derecho internacional relativas a la competencia territorial y personal, ordinaria o extraordinaria del Estado, a la luz de las circunstancias de cada caso en particular. (33)

c) El Comité es competente para conocer de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. Contrario sensu, el Comité no puede conocer de violaciones de otros derechos no consagrados en el Pacto.

Ahora bien, todas estas condiciones constituyen requisitos de admisibilidad que el Comité debe verificar antes de examinar cualquier comunicación que le sea sometida con arreglo al Protocolo. Más adelante nos referiremos a estas condiciones

en tanto que requisitos de admisibilidad.

6) Legitimación procesal.

En virtud del Protocolo se concede personalidad internacional plena o capacidad internacional de ejercicio a los individuos para prevalerse de manera directa de los derechos consagrados en el Pacto. El Artículo 1° del Protocolo establece la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de una violación a sus derechos enunciados en el Pacto.

Sin embargo, la redacción del artículo 1° del Protocolo ha hecho necesario que el Comité precise quiénes están legitimados, desde el punto de vista procesal, para acudir ante él para los efectos del Protocolo; o sea, quienes tienen la capacidad o personalidad procesal para presentar comunicaciones al Comité.

El Comité ha aclarado que el artículo 1° del Protocolo no debe interpretarse en el sentido de limitar al propio afectado el derecho a presentar la comunicación respectiva al Comité en virtud del Protocolo. (34)

Sobre el particular, el inciso b) del artículo 90 del Re

glamento prevé:

"Normalmente la comunicación deberá ser presentada por el propio individuo o por su representante; no obstante, el Comité podrá examinar una comunicación en nombre de una presunta víctima cuando sea evidente que ésta no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación".

De acuerdo al Artículo 90 existen, entonces, tres posibilidades:

a) Que sea el propio afectado quien presente la comunicación. Esta es la regla general y en este caso no existe problema en cuanto al interés jurídico del individuo en el asunto;

b) Que el afectado actúe por conducto de su representante. Así queda abierta la posibilidad de que el autor de la comunicación actúe a nombre y por cuenta de la presunta víctima. Este sería el caso, por ejemplo, de quienes ejerzan la patria potestad de un menor de edad o la tutela de un incapacitado. Asimismo, puede tratarse de una representación voluntaria. En todo caso, el representante deberá acreditar ante el Comité que está "debidamente designado";⁽³⁵⁾

c) Que la comunicación sea presentada por un tercero, "cuando sea evidente que ésta (la presunta víctima) no está en condiciones de presentar personalmente la comunicación". Esta última es una solución equitativa, ya que en muchos casos el afectado no puede presentar por sí mismo la comunicación, ya sea por circunstancias que se deriven de la propia violación a

legada (privación de la libertad, incomunicación involuntaria, etc.), o por otros motivos (enfermedad, causas de fuerza mayor). Sin embargo, tales situaciones deben ser evidentes, es decir, deben ser aprobadas de tal manera que no quede duda respecto a su existencia, o bien, que pueda presumirse razonablemente que existen.

Sin perjuicio de lo anterior, el Comité ha decidido que un vínculo familiar estrecho es una justificación suficiente para que el autor de la comunicación actúe a nombre de la presunta víctima. (36)

Cuando el Comité discutió el proyecto de reglamento provisional que debía regirlo se suscitó un debate sobre el proyecto de artículo 92 (aprobado como artículo 90) en lo relativo a la presentación de comunicaciones en nombre de las supuestas víctimas. (37)

Al respecto, todos los miembros del Comité coincidieron en que el reglamento debía permitir que presentasen comunicaciones personas distintas de las presuntas víctimas de una violación de sus derechos humanos y en que las disposiciones del Protocolo no debían interpretarse en el sentido de limitar el derecho de presentar comunicaciones únicamente a las supuestas víctimas. Sin embargo, disintieron en cuanto a quién podía

presentar una comunicación en nombre de la persona interesada y en qué condiciones podría hacerse esto. (38)

Algunos miembros sostuvieron que la persona que presentase una comunicación en nombre de una supuesta víctima tenía que estar autorizada al efecto. Por el contrario, varios miembros no estuvieron de acuerdo con el empleo de la palabra "autorizada". Se estimó que esta palabra era excesivamente restrictiva, ya que eliminaba la posibilidad de presentar una comunicación en nombre de una presunta víctima que no pudiese, por razones ajenas a su voluntad, presentarla personalmente o autorizar a otra persona para actuar en su nombre. Además, se señaló que la palabra "autorizada" podría interpretarse en el sentido de referirse a criterios de derecho interno y a su aplicación por autoridades nacionales, lo que equivaldría prácticamente a investir al gobierno interesado de la facultad de veto sobre la cuestión de la admisibilidad de las comunicaciones. (39)

La solución consignada en el artículo 90 respecto a la legitimación del autor nos parece equitativa y permitió conciliar ambas posiciones, en favor de una más adecuada protección de los derechos consagrados en el Pacto.

Por otra parte, a diferencia de otros instrumentos para

la defensa internacional de los derechos del hombre, el Protocolo no preve el acceso ante el órgano tutelar de organizaciones no gubernamentales. En cuanto a los grupos de individuos, sí pueden tener acceso ya que la redacción del multicitado artículo 1° se refiere a "individuos".⁽⁴⁰⁾ Das opina al respecto que:⁽⁴¹⁾

"Las organizaciones no gubernamentales, consideradas no tanto como organizaciones sino como grupos de personas, pueden también ser admitidas para presentar comunicaciones".

Sin embargo, el Comité ha sostenido que una organización en su calidad de tal, no puede presentar comunicaciones con arreglo al Protocolo. En el caso N° 163/1984, el Comité declaró:

"De conformidad con el artículo 1 del Protocolo Facultativo, únicamente se pueden presentar comunicaciones a título individual. Habida cuenta, pues, de que esta comunicación ha sido presentada por la (organización), debe ser declarada inadmisibile puesto que no tiene un carácter personal" (42).

En el mismo sentido, en el caso N° 104/1981 el Comité declaró inadmisibile una comunicación, en virtud de que:

"el Western Guard Party, es una asociación y no un individuo, y como tal no puede presentar una comunicación al Comité con arreglo al Protocolo Facultativo" (43)

Por nuestra parte, consideramos que no existiría inconveniente para que la presunta víctima designe como su representante

te ante el Comité a alguna organización no gubernamental; en este caso, la organización no actuaría en su calidad de tal, sino como representante del interesado.

Hubiera sido conveniente que en el Protocolo se autorizara a ciertas organizaciones no gubernamentales a presentar comunicaciones al Comité, tal y como lo había propuesto la señora Roosevelt. La seriedad y apoliticidad en las motivaciones de las organizaciones hubiera quedado garantizada en virtud de su status consultivo ante el ECOSOC. No cabe duda de que ciertas organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional o el Comité Internacional de la Cruz Roja hubieran podido coadyuvar a la tutela de los derechos reconocidos por el Pacto, sobre todo en los casos en que la presunta víctima estuviera impedida para presentar la comunicación personalmente, o careciera de recursos para asesorarse adecuadamente.

Quizá se haya excluido a las organizaciones no gubernamentales para facilitar la suscripción, ratificación o adhesión de ciertos países, lo cual justificaría en cierta medida dicha exclusión, pero la verdad es que este criterio resta campo de acción a la tutela universal de los derechos civiles y políticos. A este respecto, desde un punto de vista comparativo, el Protocolo se halla en situación de inferioridad frente a los instrumentos regionales sobre la materia. (44)

7) Procedimiento.

El procedimiento para el examen de comunicaciones de conformidad con el Protocolo consta de las siguientes fases: presentación de la comunicación, examen de los requisitos de admisibilidad, examen en cuanto al fondo.

A) Presentación de la comunicación.

Las comunicaciones deben ser presentadas por escrito y por conducto del Secretario General, quien las señala a la atención del Comité. De ser necesario, el Secretario General puede pedir al autor de la comunicación aclaraciones en cuanto a su deseo de que la comunicación sea sometida a la atención del Comité para su examen de acuerdo al Protocolo; en caso de duda respecto al deseo del autor, se somete la comunicación al conocimiento del Comité. Asimismo, el Secretario General puede pedir al autor aclaraciones sobre la aplicabilidad del Protocolo a su comunicación, en particular sobre los puntos siguientes:

- a) Nombre, dirección, edad y ocupación del autor y prueba de su identidad;
- b) Nombre del Estado parte contra el que se dirige la comunicación;
- c) Objeto de la comunicación;
- d) Disposición o disposiciones del Pacto cuyo violación se

- alega;
- e) Hechos en que se basa la reclamación;
 - f) Medidas adoptadas por el autor para agotar todos los recursos de la jurisdicción interna;
 - g) Grado en que el mismo asunto está sometido a otro procedimiento de examen o arreglo internacional (artículo 2 in fine del Protocolo; artículo 78, párrafos 1 y 2 y 80, párrafo 1, del Reglamento).

De lo anterior se infiere que en la comunicación deben exponerse con claridad los hechos que la motivan, la identidad de las partes, su fundamentación jurídica y su objeto, de manera que pueda establecerse con precisión la causa del procedimiento. Los puntos supraindicados permiten al Comité examinar la pretensión y la causa de la pretensión, y decidir, en consecuencia, acerca de la procedencia de la comunicación y de la aplicabilidad del Protocolo al asunto.

No obstante, las omisiones o deficiencias que pudiera contener la comunicación pueden ser subsanadas con posterioridad a su presentación al Secretario General, lo cual es acertado. Por una parte, se da al autor la oportunidad de corregir la comunicación, con los beneficios que ello conlleve para la protección de sus derechos humanos; por la otra, la labor del Secretario en lo relativo a la aclaración de comunicaciones facilita la labor ulterior del Comité y es consecuente con el

principio de la economía del procedimiento. (45)

El Secretario General lleva un registro de las comunicaciones y prepara listas de ellas, con un breve resumen de su contenido; a intervalos regulares, el Secretario distribuye estas listas a los miembros del Comité. Si algún miembro del Comité lo solicita, el Secretario le proporciona el texto completo de la comunicación. La petición de aclaraciones no impide la inclusión de una comunicación en las listas mencionadas (artículos 79 y 80, párrafo 4, del Reglamento).

B) Examen de admisibilidad. Generalidades.

Una vez que la comunicación ha sido sometida a la atención del Comité, éste debe verificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad antes de proceder al examen del fondo del asunto. A continuación nos referimos al examen de admisibilidad de la comunicación; por motivos de exposición, primero abordaremos los aspectos generales de dicho examen, para posteriormente comentar los requisitos de admisibilidad en particular.

a) Grupos de trabajo sobre comunicaciones. - Para el examen de admisibilidad de las comunicaciones, el Comité puede establecer uno o más Grupos de Trabajo, formados por cinco de sus miembros, como máximo, para que le formulen recomendaciones

sobre el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. Cuando lo considere apropiado, el Comité puede decidir el examen conjunto de dos o más comunicaciones (artículos 88, párrafo 2 y 89, párrafo 1, del Reglamento).

Este sistema de trabajo permite una más expedita tramitación de las comunicaciones. Asimismo, el examen conjunto de dos o más comunicaciones cuando exista conexidad en la causa se ajusta a las reglas de la técnica jurisdiccional y facilita la labor del Comité.

b.- Traslado al Estado parte interesado.- El Comité debe correr traslado a toda comunicación que le sea sometida en virtud del Protocolo al Estado parte interesado, a menos que sea notoriamente inadmisibile. No puede declararse admisible ninguna comunicación si el Estado parte interesado no ha recibido su texto o si no se le ha dado la oportunidad de proporcionar informaciones u observaciones respecto a su admisibilidad (artículo 4, párrafo 1, del Protocolo; artículo 91, párrafo 2, del Reglamento).

En otras palabras, el Comité no está facultado para declarar admisible una comunicación sin tomar en cuenta las excepciones preliminares que oponga el Estado parte interesado, lo cual es congruente con los principios generales del derecho

procesal, en especial con la garantía de audiencia.

c) Informes adicionales sobre la admisibilidad. - El Comité o un Grupo de Trabajo pueden, por conducto del Secretario General, pedir al Estado parte interesado o al autor de la comunicación que presenten por escrito informaciones u observaciones adicionales relacionadas con la admisibilidad dentro de un plazo fijado por el Comité (artículo 91, párrafo 1, del Reglamento).

Durante los debates relativos a la adopción del Reglamento del Comité, todos los miembros convinieron en no fijar plazos precisos a fin de mantener cierta flexibilidad y de evitar toda complicación jurídica que pudiera plantearse si cualquiera de las partes no presentaba la información requerida dentro del plazo fijado. Sin embargo, convinieron en que debía indicarse un plazo cuando se requiriera informaciones u observaciones adicionales de cualquiera de los interesados en una determinada comunicación, a fin de evitar demoras indebidas en el procedimiento. (46)

En la práctica, el Comité ha fijado plazos que fluctúan entre seis semanas y dos meses. (47)

d) Comunicaciones declaradas inadmisibles. - Si el Comité decide que una comunicación es inadmisibile en virtud del Protocolo, debe comunicar su decisión lo antes posible al autor y al Estado parte interesado, por conducto del Secretario General. Dicha decisión puede ser ulteriormente revisada si el autor de la comunicación presenta una petición escrita donde se indique que no se dan los motivos de inadmisibilidad consistentes en la litispendencia o en el no agotamiento previo de los recursos internos (artículo 92, párrafo 2 del Reglamento, en relación con el artículo 5 del Protocolo).

Asimismo, el Comité puede suspender o terminar el examen de una comunicación si el autor de ésta desea retirarla o si la Secretaría ha perdido contacto con el autor. En los casos claros, el Comité puede declarar inadmisibile una comunicación o terminar o suspender de otro modo el asunto sin someterlo al Estado parte para que formule observaciones.⁽⁴⁸⁾

Respecto a la revisión de las decisiones sobre admisibilidad, debe subrayarse que sólo opera en los dos casos mencionados, lo cual es acertado cuando ya se hayan agotado todos los recursos internos disponibles; sin embargo, no estamos de acuerdo en que el Comité examine nuevamente un asunto que ya haya sido sometido a otro procedimiento de examen o arreglo internacional, por los motivos que se señalan más adelante.⁽⁴⁹⁾

En lo que concierne a las comunicaciones desechadas de plano, no tendría objeto correr traslado de ellas al Estado parte interesado, por lo que la disposición respectiva es acertada.

e) Medidas provisionales. - Antes de formular sus observaciones definitivas, el Comité puede informar al Estado parte interesado que estima conveniente la adopción de medidas provisionales para evitar un daño irreparable a la presunta víctima. En tal caso, el Comité informa al Estado parte interesado que esa expresión de su opinión sobre las medidas provisionales no implica ningún juicio sobre el fondo de la comunicación (artículo 86 del Reglamento). Dicha opinión sobre la conveniencia de adoptar medidas provisionales, por lo tanto, puede formularse a partir de la fase de admisibilidad.

Cuando se discutió la conveniencia de incorporar esta disposición al Reglamento, varios miembros estimaron que excedía las facultades reconocidas al Comité en el Protocolo, aunque apoyaron firmemente el principio contenido en el proyecto de artículo sobre medidas provisionales. Al respecto, se señaló que, en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo, las atribuciones del Comité se limitaban a presentar sus observaciones al Estado parte interesado. (50)

No coincidimos con el criterio arriba indicado, en virtud de que la opinión del Comité sobre medidas provisionales no entraña un juicio sobre el fondo del asunto, por lo que no puede equipararse al término "observaciones" en el sentido que a éste se le da en el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo.

Además, si bien el Protocolo no menciona de manera expresa las medidas provisionales, tampoco las prohíbe, dejando esta cuestión al reglamento.

Asimismo, debe destacarse que el Comité, con toda atingencia, limitó su ámbito de petición sobre medidas provisionales a los casos en que la presunta víctima esté expuesta a "un daño irreparable", como sería la pérdida o el menoscabo de alguno de los derechos que garantizan la integridad física y moral del ser humano, principalmente el derecho a la vida. (v.gr. sentenciados a muerte).

Por otra parte, la petición de medidas provisionales, cautelares o precautorias es una práctica bien establecida en materia de protección internacional de los derechos humanos. En el ámbito interamericano, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos están facultadas para solicitar medidas cautelares en casos urgentes, cuando sean necesarias para evitar un daño irreparable a las personas interesadas (artí

culo 63, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Asimismo, la Corte Europea de Derechos Humanos está autorizada para solicitar la adopción de medidas provisionales a los Estados interesados (artículo 34 del Reglamento de la Corte Europea).

La adopción de medidas provisionales reviste una particular importancia para la preservación y la tutela de los derechos humanos de la presunta víctima durante la tramitación del procedimiento, dado que éste puede prolongarse por varios años. A pesar de que el Comité carece de facultades para ordenar la suspensión del acto o actos reclamados, en virtud de que sus opiniones no son obligatorias desde el punto de vista jurídico, no debe subestimarse la fuerza moral ni la eficacia de ellas: lo que está en juego es el prestigio del Estado parte interesado.

En efecto, en diversas oportunidades ha quedado demostrada la eficacia de la aplicación del artículo 86 del Reglamento. Así, por ejemplo, en una serie de casos que le habían sido sometidos en virtud del Protocolo y cuyos autores eran reclusos que habían sido sentenciados a muerte y estaban en espera de ejecución, el Comité pidió a los dos Estados partes interesados que aplazaran la ejecución de las sentencias hasta que el

Comité hubiese tenido la oportunidad de formular sus observaciones definitivas o hasta que hubiese tenido la oportunidad de examinar la admisibilidad de las comunicaciones. En ambos casos se concedió el aplazamiento de las ejecuciones. (51)

f) Excusas de los miembros del Comité.- Otra de las cuestiones que pueden presentarse a partir de la fase de admisión es la de las excusas de los miembros del Comité. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 84 del Reglamento, no puede participar en el examen de una comunicación aquel miembro del Comité:

- Que tenga un interés personal en el asunto; o
- Que haya participado de algún modo en la adopción de cualquier decisión sobre el asunto a que se refiera la comunicación.

Si por cualquier razón, un miembro del Comité considera que no debe participar o seguir participando en el examen de una comunicación, informará al Presidente que se retira (artículo 85 del Reglamento).

De esta forma, queda garantizada la imparcialidad de los miembros del Comité.

Aunque no se menciona en forma expresa en el Reglamento,

consideramos que también queda abierta la posibilidad de que una de las partes en el diferendo recuse a un miembro del Comité, si prueba de manera fehaciente alguna de las hipótesis arriba indicadas, a la luz de lo establecido por el párrafo 2 del artículo 85 del Reglamento:

"El Comité decidirá cualquier cuestión que pueda plantearse en virtud del párrafo 1 del presente artículo".

C) Requisitos de admisibilidad.

Para decidir acerca de la admisibilidad de una comunicación, el Comité debe comprobar:

a) Que la comunicación procede de un individuo o individuos que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte en el Protocolo (artículo 1 del Protocolo; artículo 90, párrafo 1, inciso a) del Reglamento);

b) Que el individuo alegue ser víctima de una violación por ese Estado parte de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (artículos 1 y 2 del Protocolo; artículo 90, párrafo 1, inciso a, del Reglamento);

c) Que la comunicación no sea anónima ni constituya un abuso del derecho a presentarla o sea incompatible con las disposiciones del Pacto (artículo 3 del Protocolo, artículo 90, párrafo 1, incisos a, c y d, del Reglamento);

d) Que el mismo asunto no esté siendo ya examinado por otra instancia internacional de examen o arreglo (artículo 5, párrafo 2, inciso a, de las versiones china, francesa, inglesa y rusa del Protocolo; artículo 90, párrafo 1, inciso e, del Reglamento);

e) Que el individuo ha agotado todos los recursos internos disponibles, a menos que su tramitación se prolongue de manera injustificada (artículos 2 y 5, párrafo 2, inciso b, del Protocolo; artículo 90, párrafo 1, inciso f, del Reglamento)

Nos referimos a cada uno de estos requisitos en particular.

a) Estado presuntamente violador parte en el Protocolo, individuo sujeto a su jurisdicción.- Para los efectos de la admisibilidad, el Comité ha precisado algunas cuestiones sobre este requisito:

El Comité ha declarado inadmisibles ratione temporis aquellas comunicaciones que se refieran a presuntas violaciones que hayan ocurrido con anterioridad a la entrada en vigor del Pacto y del Protocolo para el Estado parte interesado, a menos que se compruebe que se trata de violaciones presuntas que, adn habiendo ocurrido antes de la fecha de la entrada en vigor, continden o tengan efectos que en sí constituyan una violación des

pués de esa fecha. (52)

Esta determinación es acorde con lo establecido por el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que consagra el principio de la irretroactividad de los tratados, conforme al cual:

"Las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo"

Por otra parte, con una adecuada técnica jurídica, se excluyen de esta inadmisibilidad ratione temporis a las violaciones de carácter continuo, lo cual no se opone de manera alguna al principio de irretroactividad.

Respecto al alcance de la frase "bajo la jurisdicción de ese Estado", consignada en el artículo 1° del Protocolo, el Comité ha tenido la oportunidad de aclararla en algunos casos. En el caso N° 110/1981 el Estado parte interesado alegó que la comunicación era inadmisibile en virtud de que la presunta víctima había quedado en libertad y pasó a residir en el exterior, es decir, no se hallaba "bajo la jurisdicción" de ese Estado.

No obstante, en sus observaciones el Comité declaró:

"en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, cada Estado parte se compromete a respetar y ga

rantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto. Es evidente que el artículo 1 del Protocolo Facultativo se aplica a las personas sujetas a la jurisdicción del Estado parte interesado en el momento de la presunta violación del Pacto. Ese es obviamente el objetivo y el propósito del artículo 1" (53)

El criterio reproducido es bastante claro y sumamente acertado. Sería una aberración jurídica considerar que, por el hecho de haber salido del territorio del Estado parte interesado, el presunto afectado en sus derechos quedase al margen de la acción protectora del Comité. Por lo demás, es de sentido común que el Estado debe respetar los derechos de sus súbditos en el momento en que se encuentran sometidos a su imperio y no cuando ya se han sustraído a esa potestad.

También ha ocurrido que el autor de una comunicación sea nacional del Estado parte interesado pero resida en el exterior al ocurrir la presunta violación. En el caso No. 57/1979 la autora solicitó la renovación de su pasaporte mientras residía en el extranjero. El Comité consideró "que la expedición de un pasaporte a un ciudadano (de un Estado parte) es un asunto que corresponde claramente a la jurisdicción de las autoridades (de un Estado parte) y dicho ciudadano se halla bajo la jurisdicción (del Estado parte) a esos efectos..." (54)

Según apuntamos, el concepto de jurisdicción es más am-

plio que el de territorio y, por fortuna, el Protocolo fue elaborado tomando en cuenta tal distinción, para beneficio de su ámbito de protección.

En síntesis, el Comité es competente para conocer de comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte en el Protocolo en el momento de ocurrir la presunta violación o para los efectos del derecho o derechos que se alegue han sido violados.

b) Alegue ser víctima de una violación del Pacto. - Respecto a este requisito de admisibilidad debe señalarse que:

El interesado debe alegar ser víctima de una presunta violación concreta, que lo agravie realmente; la causa del procedimiento debe referirse a hechos consumados, no a hechos futuros. En este sentido, en el caso N°. 35/1978 el Comité observó:

"Una persona sólo puede alegar que es víctima de una violación de sus derechos, en el sentido que ello tiene en artículo 1 del Protocolo Facultativo, si esa persona resulta afectada.

La latitud con que se considere este requisito es cuestión de grado. Sin embargo, ningún individuo puede, en abstracto, mediante actio popularis, impugnar una ley o práctica alegando que esa ley es contraria al Pacto. Si la ley o práctica no se ha aplicado ya concretamente en perjuicio de esa persona, debe, al menos, ser aplicable en forma tal que el riesgo que corra la presunta víctima de sufrir sus efectos sea algo más que una posibilidad teórica" (55).

Esta opinión del Comité está de acuerdo con el objeto del Protocolo, que consiste en denunciar violaciones presuntas, pero no virtuales de los derechos humanos. Sin embargo, si una ley o práctica es de carácter autoaplicativo sí debe declararse admisible la comunicación.

No basta que el individuo alegue ser o haber sido víctima de una presunta violación de sus derechos; para ser admisible la comunicación, el autor debe probar sus afirmaciones. Si bien en la etapa preliminar el autor de una comunicación no necesita probar su caso, debe proporcionar pruebas suficientes en apoyo de sus alegaciones para que constituya un caso prima facie; de otro modo, la comunicación puede ser declarada inadmisibile. El Comité ha desechado numerosas comunicaciones con base en este criterio. (56)

Así, por ejemplo, en el caso N° 179/1984, el Comité declaró inadmisibile la comunicación porque:

"Tras examinar detenidamente la comunicación, el Comité de Derechos Humanos llega a la conclusión de que no se han presentado pruebas que demuestren la afirmación del autor de que es víctima de violaciones de algunos de los derechos garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (57)

Si bien el requisito de la prueba preliminar no se especifica en el Protocolo ni en el Reglamento, está implícito con-

forme a las normas del derecho procesal: 1) que el que afirma debe probar, en particular, el actor debe probar los hechos en que funda su pretensión y el demandado los que sustentan su excepción; 2) que toda demanda debe acompañarse de los documentos que fundan o justifican la acción; y 3) que por economía procesal, es conveniente que el Comité deseche en la etapa preliminar una comunicación si el autor no aporta elementos probatorios suficientes para que se pueda suponer de manera razonable que sufre una presunta violación de sus derechos.

Si el autor de la comunicación alega ser víctima de una presunta violación de derechos no contemplados en el Pacto, el Comité procede a desecharla ratione materiae,⁽⁵⁸⁾ en virtud de que sólo es competente para conocer de presuntas violaciones de los derechos enunciados en el Pacto (artículo 1 del Protocolo).

En los términos del artículo 1 del Protocolo, el autor de una comunicación puede prevalerse ante el Comité "de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto". Sin embargo, el Comité ha observado que un individuo, en tanto que tal, no puede alegar, para los efectos del Protocolo, que es víctima de una violación de los derechos de los pueblos tutelados por el Pacto. En este sentido, en una decisión adoptada durante su 30º Período de Sesiones, el Comité consideró:

"...que en el Pacto se reconoce y protege en los térmi-

nos más enérgicos el derecho de un pueblo a la libre de terminación y su derecho a disponer de sus recursos naturales, como condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y fortalecimiento de esos derechos. No obstante, el Comité observa que el autor como persona individual no puede afirmar con arreglo al Protocolo Facultativo que es víctima de una violación del derecho a la libre determinación consagrado en el artículo 1 del Pacto, que trata de los derechos reconocidos a los pueblos como tales" (59)

De acuerdo al inciso b) del párrafo 1 del artículo 90 del Reglamento, el Comité debe verificar la capacidad o legitimación procesal del autor de la comunicación al estudiar el cumplimiento del requisito de admisibilidad que se comenta. Si no se acredita la personalidad procesal del autor, o la existencia de vínculos entre él y el interesado, el Comité procede a declarar la comunicación inadmisibile ratione personae. (60)

c) No debe ser anónima ni constituir un abuso de derecho o ser incompatible con el Pacto.- Este requisito con tiene diversas condiciones que deben analizarse por separado.

a') No debe ser anónima.- El Comité está obligado a rechazar toda comunicación que sea anónima. Como se sabe, la denuncia anónima está proscrita en los principales sistemas jurídicos. El Comité no ha precisado el alcance de este requisito; sin embargo, es claro que una comunicación es anónima cuando no

contiene datos suficientes que permitan identificar a su autor. De ahí la conveniencia de que el Secretario General esté facultado para pedir aclaraciones al respecto en la etapa de presentación de la comunicación.

Conviene señalar que, para la Comisión Europea de Derechos Humanos, no debe considerarse como anónima una solicitud si su expediente contiene elementos que permitan identificar a su autor, lo cual es aplicable por analogía al examen de comunicaciones conforme al Protocolo. (61)

b') No debe ser abusiva. - De acuerdo al artículo 3 del Protocolo el Comité considerará como inadmisibles una comunicación cuando "a su juicio, constituya un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones"

De la disposición citada se desprende que el Protocolo confiere amplias facultades discrecionales al Comité para determinar cuándo puede considerarse a una comunicación como abusiva, al emplear la frase "a su juicio". ¿Y cuándo entraría una comunicación en este rubro? El Protocolo no lo precisa. No obstante, Consideramos que el alcance y significado del abuso del derecho, en el sentido del artículo 3 del Protocolo, puede aclararse recurriendo a la exégesis comparativa del Protocolo, en re

lación con otros instrumentos sobre derechos humanos.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos dispone que la Comisión Europea de Derechos Humanos debe rechazar toda solicitud individual o de organizaciones no gubernamentales "que considere incompatible con las disposiciones del presente Convenio, evidentemente mal fundada, o un abuso del derecho de petición" (artículo 27, párrafo 2).

Por otra parte, aunque la Convención Americana sobre la materia no menciona de manera expresa el abuso del derecho de petición como motivo de inadmisibilidad, conforme al inciso c) de su artículo 47, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declarará inadmisibile una comunicación individual o de organizaciones no gubernamentales cuando:

"resulte de la exposición del propio peticionario manifiestamente infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia"

Salta a la vista que las disposiciones citadas tienen por objeto evitar que los órganos tutelares correspondientes conozcan de peticiones o comunicaciones manifiestamente mal fundadas o que sean notoriamente frívolas o improcedentes; a nuestro parecer, este es el sentido que debe dársele al abuso del derecho a presentar comunicaciones ante el Comité.

En este sentido, en el caso No. 72/1980, en el que el autor alegó violaciones de derechos no consagrados en el Pacto, no fundamentó de hecho ni de derecho sus afirmaciones ni agotó los recursos internos disponibles, el Comité consideró que:

"en estas circunstancias, la comunicación debe considerarse como un abuso del derecho a presentar comunicaciones en virtud del artículo 3 del Protocolo Facultativo" (62)

A pesar de las facultades discrecionales concedidas al Comité en este rubro, quizá hubiera sido conveniente que el propio Protocolo precisara el significado de lo abusivo, mediante una disposición similar al inciso c) del artículo 47 de la Convención Americana, que es más clara a este respecto.

c') No debe ser incompatible con el Pacto.- Para declarar admisible una comunicación, el Comité debe comprobar que es compatible con las disposiciones del Pacto. El Comité ha aclarado que son incompatibles con las disposiciones del Pacto las comunicaciones que sean inadmisibles ratione materiae, es decir, aquellas en que se aleguen violaciones de derechos no garantizados por el Pacto.

Así, por ejemplo, en el caso No. 118/1982, en el que los autores de la comunicación pretendían prevalerse del derecho de huelga, no contemplado por el Pacto, el Comité observó que "la

comunicación es incompatible con las disposiciones del Pacto y por ello es inadmisibile ratione materiae con arreglo al artículo 3 del Protocolo Facultativo" (63)

d) No litispendencia.- De acuerdo al inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo -versión en español-, el Comité no puede examinar ninguna comunicación a menos que se haya cerciorado de que:

"El mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales".

Esta disposición amerita los siguientes comentarios:

Se excluye el examen de "el mismo asunto". Un asunto es el mismo cuando existe identidad de partes, de causa y de objeto; es decir, cuando la presunta víctima y el Estado parte involucrado, así como los hechos que lo motivan y las violaciones alegadas son los mismos. Al respecto, en el caso N° 75/1980 el Comité observó:

"el concepto del mismo asunto según el sentido del inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo debe entenderse que incluye la misma reclamación relativa al mismo individuo, presentada por él mismo o por cualquier otro que tenga capacidad para actuar en su nombre ante el otro órgano internacional" (64)

Asimismo, el Comité ha considerado que una referencia al interesado en un caso presentado ante otra instancia internacional no puede considerarse como "el mismo asunto" en el sentido de la disposición citada. (65)

A pesar de la redacción del referido inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo, en su versión española, el Comité decidió que aún cuando un asunto ya haya sido sometido a otro procedimiento internacional, es competente para examinar la comunicación si dicha instancia ha cesado de conocer del asunto. De manera que sólo se excluye el examen de casos que se están estudiando simultáneamente en otro foro y que están pendientes de solución (litispendencia), pero no el examen de asuntos cuyo estudio por otra instancia internacional ya haya concluido. (66)

Sobre el particular, el Comité constató una divergencia entre las diferentes versiones lingüísticas del multicitado inciso a) del párrafo 2 del artículo 5. Mientras que las versiones inglesa, china, francesa y rusa señalan que el Comité no podrá examinar una comunicación sin asegurarse de que la misma "no esté siendo ya examinada" por otra instancia ("La meme question n'est pas dejas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquete ou de règlement", según el

texto francés. "The same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement" (según la versión inglesa), el texto en español, según vimos, se refiere a que el mismo asunto "no ha sido ya sometido" a otro procedimiento. (67)

En tal virtud, el Comité decidió basar sus trabajos en lo que concierne al inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo, en las versiones en inglés, chino, francés y ruso del Protocolo. (68)

Respecto a esta decisión del Comité, conviene tener presentes las normas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Si bien de acuerdo a dicho instrumento, "cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará fe igualmente en cada idioma" (artículo 33, párrafo 1), la propia Convención establece que:

"Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin" (artículo 31, párrafo 1); y precisa que:

Se dará un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes" (artículo 31, párrafo 4).

En el caso que se comenta, en los textos en francés, in-

glés, chino y ruso, "consta que tal fue la intención de las partes", por lo que la interpretación del Comité es correcta.

Sin embargo, en virtud de la coexistencia de diversos regímenes para la protección internacional de los derechos humanos, de alcance regional y universal, la función del artículo 5, párrafo 2, inciso a), del Protocolo debería consistir en asegurar la coordinación entre el Comité y otros órganos tutelares en lo que atañe al examen de quejas individuales. Al igual que sus equivalentes en otros instrumentos sobre derechos humanos, esta disposición debería evitar la duplicidad de procedimientos en un sentido amplio y, por consiguiente, conjurar la posibilidad de que se emitieran opiniones contradictorias sobre un mismo asunto. (69)

Lejos de ello, la norma del Protocolo sobre duplicidad de procedimientos es contraria al principio non bis in idem y excluye la excepción de cosa juzgada que, en su caso, pudiera oponer el Estado parte interesado, lo cual contraviene a la seguridad jurídica.

Por añadidura, podría suscitarse que el Comité formulara observaciones que no coincidiesen con el dictamen adoptado por otro órgano sobre el mismo asunto. De ser el caso, en vez de

contribuir a la solución de la controversia, el Comité la aviaría, con el consiguiente menoscabo al prestigio y seriedad de la protección internacional de los derechos humanos. Aunque dudamos que el Comité adoptara una posición semejante, esto no es una mera posibilidad teórica, dados los términos de la disposición que se comenta.

Por otra parte, la disposición sobre duplicidad de procedimientos puede dificultar el proceso de ratificación y adhesión de ciertos Estados que también formen parte de otros sistemas tutelares.

En realidad, sólo debería examinarse un mismo asunto que ya haya sido estudiado y resuelto por otra instancia cuando surjan circunstancias supervinientes que justifiquen dicho examen. Hubiera sido más sistemática una disposición sobre duplicidad de procedimientos similar al inciso b) del párrafo 1 del artículo 27 del Convenio Europeo sobre la materia, conforme al cual la Comisión Europea de Derechos Humanos debe desechar una solicitud individual o no gubernamental cuando:

"sea sustancialmente la misma materia que haya sido examinada por la Comisión o que haya sido ya sometida a otro procedimiento internacional y si no contiene nueva información que sea pertinente"

Para salvar los inconvenientes que presenta la regulación

de la duplicidad de procedimientos en el Protocolo, varios Estados partes, que también lo son en el Convenio Europeo, han limitado la competencia del Comité en esta materia. Respecto al inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Suecia formularon reservas al ratificar el Protocolo y excluyeron la competencia del Comité para examinar comunicaciones que hayan sido examinadas en otro procedimiento internacional de investigación o arreglo. (70)

Consideramos que sería conveniente que los Estados partes en el Protocolo que también estén sometidos a la competencia de otro órgano tutelar formularan reservas semejantes al ratificar o adherir al Protocolo, a fin de evitar la posibilidad de contradicciones entre las opiniones del Comité y de otras instituciones para tutela internacional de los derechos humanos.

Tales reservas podrían retirarse cuando exista una verdadera coordinación entre las instituciones con competencia en esta materia, que conjurara la posibilidad de opiniones contradictorias entre el Comité y otros órganos tutelares sobre un mismo asunto.

El Comité ha precisado que no constituye un examen del mismo asunto en el sentido del inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo:

1) el examen de una determinada situación relativa a los derechos humanos en cierto país conforme al procedimiento establecido en virtud de la resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC; y 2) un estudio realizado por una organización intergubernamental sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado (como los que efectúa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) o un estudio de la situación de los derechos sindicales en un país determinado (como el efectuado por el Comité de Libertad Sindical de la OIT) o sobre un problema de derechos humanos que abarque diversas partes del mundo (como el del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, sobre ejecuciones sumarias y arbitrarias). (71)

Asimismo, el Comité ha observado que un procedimiento establecido por una organización no gubernamental (como Amnistía Internacional o la Comisión Internacional de Juristas) no constituye un procedimiento de examen o arreglo internacional en el sentido del tanto mencionado inciso a) del párrafo 2 del Artículo 5. (72)

Los criterios indicados son acertados ya que los procedimientos ventilados conforme a la resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC no tienen por objeto la solución de casos particulares e individualizados, sino el examen de situaciones que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones graves y confirmadas

de los derechos humanos en un país determinado, es decir, tienen por objeto el examen de situaciones generales; (73) los estudios no son procedimientos de arreglo y también se refieren a situaciones generales; y las organizaciones no gubernamentales carecen de facultades para solucionar una controversia conforme al derecho internacional.

e) Agotamiento previo de recursos internos.— Conforme a lo dispuesto por los artículos 2 y 5, párrafo 2, inciso b) del Protocolo, el Comité no puede declarar admisible una comunicación sin haberse cerciorado de que el individuo ha agotado todos los recursos disponibles de la jurisdicción interna. Al respecto, debe señalarse que:

La regla del agotamiento previo de los recursos internos fue desarrollada en el marco de la responsabilidad internacional del Estado, como un prerrequisito procesal para el ejercicio de la acción internacional; en particular, la regla ha sido considerada como una condición indispensable para ejercitar la protección diplomática y establecer un procedimiento internacional judicial o arbitral. (74)

Posteriormente, la regla fue adoptada por el derecho internacional de los derechos humanos, como uno de los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones presentadas por Estados,

organizaciones no gubernamentales o individuos, ante las instancias competentes.⁽⁷⁵⁾

Acerca del significado de la regla, indica Charles Rousseau:⁽⁷⁶⁾

"El perjuicio sufrido por un particular sólo puede ser objeto de una reclamación internacional en el caso de que el individuo perjudicado: a) ya no tenga, ante los tribunales del Estado demandado, ninguna vía legal para obtener reparación, y b) haya agotado, sin éxito, las que estuvieron a su alcance"

En cuanto a la función y el fundamento de la regla del agotamiento previo de los recursos internos, Jiménez de Aréchaga señala:⁽⁷⁷⁾

"La función de la regla es dar una oportunidad al Estado demandado, antes de que se le declare responsable internacionalmente, de hacer justicia de acuerdo con su propio sistema jurídico, y para adelantar una investigación y obtener una declaración de sus propios tribunales, sobre las cuestiones de derecho y de hecho comprendidas en la reclamación. Desde el punto de vista del tribunal internacional, la exigencia de que se agoten los recursos locales es una medida sabia de limitación judicial, porque, si esto se hace, puede ser que jamás surja la necesidad de juicio ante un tribunal internacional y de la consiguiente declaración de él.

"El fundamento de la regla es el respeto a la soberanía y jurisdicción del Estado competente para tratar la cuestión ante sus propios órganos judiciales"

Respecto al alcance de la regla, el citado internacio

nalista uruguayo subraya: (78)

"De acuerdo con las recientes y autorizadas formulaciones de la regla, ésta incluye, no sólo el sometimiento de la queja a los tribunales regulares, sino también a todas las autoridades locales que tengan los medios de proporcionar una reparación efectiva y adecuada, aceptable en el plano internacional, contra el Estado demandado".

En efecto, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, cada uno de los Estados partes se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De esta norma se desprende que las vías internas de acción no tienen porqué limitarse a la autoridad judicial, sino que debe entenderse que han de ser interpuestos los recursos

locales ante cualquier autoridad competente para proporcionar una reparación adecuada.

El Comité ha decidido que el inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo debe interpretarse y aplicarse conforme a los principios generalmente aceptados del derecho internacional referentes al agotamiento previo de los recursos internos, tal y como se aplican en el campo de los derechos humanos. En tal virtud, si el Estado parte interesado objeta que el autor de una comunicación no ha agotado todos los recursos internos disponibles, dicho Estado está obligado a formular precisiones respecto a los recursos internos disponibles para el individuo presuntamente agraviado.⁽⁷⁹⁾

Al respecto, el Comité ha considerado que una simple exposición general de los recursos disponibles destinados a proteger los derechos de la presunta víctima no es suficiente.⁽⁸⁰⁾ El Estado debe proporcionar detalles sobre los recursos internos disponibles, junto con pruebas de que existen posibilidades de que tales recursos son efectivos.⁽⁸¹⁾

Esta decisión del Comité es sistemática y acorde con las normas del derecho internacional relativas al agotamiento previo de los recursos internos, según las cuales la carga de la prueba sobre la disponibilidad y eficacia de los recursos co-

rresponde al Estado demandado. (82) Igualmente, uno de los principios del derecho procesal es que el demandado debe probar sus excepciones.

A diferencia de la Convención Americana y del Convenio Europeo sobre la materia, el Protocolo no establece un plazo prescriptivo para el ejercicio de la acción internacional ante el Comité que corra a partir de la notificación de la sentencia interna definitiva al interesado. (83)

Esta cuestión fue discutida durante la elaboración del Reglamento del Comité. El proyecto de reglamento provisional incluía un artículo (proyecto de artículo 91) que establecía un plazo para la admisión de comunicaciones a partir de la fecha en que se hubiesen agotado los recursos internos disponibles. (84)

Al respecto, algunos miembros estimaron que el artículo propuesto constituía una cuestión de fondo y que, a falta de una disposición sobre el particular en el Protocolo, era contrario a su espíritu. Se señaló también que era probable que el Reglamento no fuese conocido por el público de diversos países y que la norma general de que la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento no podía aplicarse en este caso, al

menos durante algún tiempo. Asimismo, se subrayó que las reclamaciones se referían con frecuencia a violaciones de carácter continuo. (85)

Otros miembros, que consideraban que la fijación de un plazo para la admisión de reclamaciones era principio o práctica generalmente aceptado de derecho interno e internacional, estuvieron de acuerdo, sin embargo, en que se dejara pendiente la cuestión y volviera a examinarse esta norma si la experiencia futura lo justificaba. (86)

Por el momento, el Comité no ha establecido un plazo para el ejercicio del derecho de acción ante él a partir de la fecha del agotamiento previo de los recursos internos o de la notificación de la sentencia interna definitiva al interesado. Sin embargo, esta cuestión podría examinarse nuevamente en el futuro, en tal virtud, consideramos que debe analizarse si tal plazo sería consecuente con las disposiciones del Protocolo.

Tanto las opiniones en pro como las opiniones en contra de la fijación de tal plazo por el Comité tienen algo de razón; por nuestra parte, consideramos que, a pesar de que el plazo prescriptivo para el ejercicio de la acción ante el Comité no está establecido en forma expresa en el Protocolo, el Comité sí podría fijarlo discrecionalmente en virtud de que, el Comi-

té ha decidido interpretar el inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo "según los principios generalmente aceptados del Derecho Internacional referentes al agotamiento previo de los recursos internos, tal y como se aplican en campo de los derechos humanos". El plazo prescriptivo para el ejercicio de la acción internacional es uno de esos principios. Prueba de ello es que está establecido en el Convenio Europeo y en la Convención Americana relativos a los derechos humanos (artículo 46, párrafo 1, inciso c, de la Convención Americana artículo 29 del Convenio Europeo).

f) Excepción.— Aunque el inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo establece como requisito de admisibilidad el agotamiento previo de los recursos internos, en su parte final precisa:

"No se aplicará esta norma cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente"

Sobre el particular, conviene señalar lo siguiente:

La demora injustificada en la administración de justicia es una de las hipótesis de la denegación de justicia, entendida esta última en el sentido amplio.⁽⁸⁷⁾ La tramitación morosa e injustificada de los recursos locales ha sido considerada no sólo una excepción a la regla del agotamiento previo

de los recursos internos, sino también una causal de responsabilidad internacional del Estado, por actos de sus órganos jurisdiccionales. (88)

Acerca de la tramitación morosa de los recursos internos, Jiménez de Aréchaga considera: (89)

"La exención del requisito del agotamiento de los recursos locales cuando el recurso se mueve con demasiada lentitud es simplemente el reflejo del principio de que la justicia demorada es justicia denegada. No se puede establecer ningún límite de tiempo para determinar lo que es un recurso de excesiva lentitud o una demora irrazonable en la justicia, puesto que esto depende de las circunstancias del caso; entre las más importantes están: la importancia del asunto, la conducta del reclamante como litigante y las demoras usuales en el caso de reclamaciones establecidas por nacionales."

A pesar de que la opinión citada se refiere a la denegación de justicia a extranjeros, que no puede equipararse del todo a la problemática de la institución aplicada a la protección general de los derechos humanos, (90) coincidimos en que no pueden establecerse a priori criterios generales para diferenciar una demora injustificada de la que no lo es. Esta es una cuestión que debe ser analizada caso por caso, atendiendo a las circunstancias particulares del asunto. Empero, estimamos que un elemento que puede servir como punto de partida para dilucidar la cuestión consiste en estudiar el caso a la luz de las "demoras usuales" que se presentan en asuntos similares.

Ahora bien, para los efectos del Protocolo, el Comité ha determinado que si los retrasos en los procedimientos internos son imputables al autor de la comunicación, no puede concluirse que los recursos internos se prolonguen injustificadamente en forma que se exima al autor de agotarlos con arreglo al inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo⁽⁹¹⁾

Un problema conexo que se plantea es el de determinar si el citado artículo 5, párrafo 2, inciso b) in fine, del Protocolo debe interpretarse de manera limitativa o enunciativa; en otras palabras, conviene aclarar si la excepción consistente en el retardo injustificado en la administración de justicia debe considerarse como la única aplicable a la regla del agotamiento previo de los recursos internos consignada en el Protocolo.

El Comité no lo ha considerado así. En primer lugar, el Comité ha establecido que "el agotamiento previo de los recursos de la jurisdicción interna sólo puede exigirse en la medida en que dichos recursos sean efectivos y estén disponibles"⁽⁹²⁾ Contrario sensu, la regla no se aplica si los recursos locales no son efectivos o no están disponibles. ¿Y qué quiere decir que un recurso es eficaz y está disponible?

Respecto al significado del "recurso efectivo", la Corte

Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado en su opinión consultiva relativa a las Garantías judiciales en estados de emergencia: (93)

"para que tal recurso exista, no basta con que esté pre visto por la constitución o la ley o con que sea formal mente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.

No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten i lusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inu tilidad haya quedado demostrada por la práctica; porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los me dios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra si tuación que configure un cuadro de denegación de justi cia, como sucede cuando se incurre en retardo injustifi cado en la decisión; o, por cualquier causa, no se per mita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial"

Del citado criterio judicial se desprende, entonces, que un recurso es efectivo en la medida en que permite una repara ción o remedio adecuado a una violación de los derechos humanos; además, para que un recurso pueda ser considerado como efectivo, su tramitación debe ser sencilla y breve.

En el caso N° 132/82, el Comité declaró admisible la co municación respectiva, aún cuando no se habfan agotado todos los recursos internos que "teóricamente" podrían remediar los hechos denunciados, porque se demostró que el Poder Judicial del Esta-

do interesado carecía de la independencia necesaria para resolver con imparcialidad la reclamación. (94)

Asimismo, acerca del concepto de "recurso efectivo" para los efectos de la admisibilidad de una comunicación presentada con arreglo al Protocolo, el Comité ha considerado que "un recurso extraordinario, tal como intentar la revocación del Ministerio de Justicia, no es un recurso eficaz en el sentido del inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo" (95) Y, aunque el Comité no lo ha precisado, estimamos que también quedarían excluidos de la regla aquellos recursos que, en palabras de la Comisión Europea de Derechos Humanos, son "una medida de gracia" y "cuyo propósito es obtener un favor y no vindicar un derecho" (96). Dentro de esta categoría de recursos gratuitos entran, por ejemplo, las peticiones de indulto a jefes de Estado o de Gobierno.

Tampoco puede considerarse como efectivo un recurso en los casos en que exista una ley nacional que determine la decisión de los tribunales contra el reclamante; o cuando haya habido una serie de decisiones de los tribunales nacionales que dejarían la acción sin esperanza de éxito (jurisprudencia firme, jurisprudence constante o stare decisis), aunque las partes en los casos previos sean diferentes al autor o autores de la comu

nicación. (97) A este respecto, hay que tomar en cuenta que, según indicamos, el Comité aplica la regla del agotamiento previo de los recursos internos conforme a los principios generalmente aceptados del derecho internacional referentes a dicha regla.

En cuanto a la disponibilidad de un recurso, consideramos que ésta se relaciona con el hecho de que el recurso esté previsto en la legislación nacional y sea aplicable, con razonables posibilidades de éxito, al caso controvertido. No puede exigirse al interesado que agote los recursos internos si éstos no existen.

Finalmente, es obvio que tampoco puede exigirse al interesado que agote los recursos internos cuando es víctima de una denegación de justicia en el sentido estricto, es decir, cuando se impida a la presunta víctima el acceso a dichos recursos, o sea impedida de agotarlos. (98)

A la luz de todo lo anterior, nos inclinamos a pensar que una lectura más sistemática de las excepciones a la regla del agotamiento previo de los recursos internos para los efectos del Protocolo, podría llevarse a cabo siguiendo las disposiciones sobre la materia establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De conformidad con el artículo 46,

párrafo 2, de dicho instrumento, no se aplica la regla del agotamiento previo de los recursos internos cuando:

a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;

b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y

c) haya retardado injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Durante la discusión del párrafo 2 del proyecto de artículo 92 del Reglamento del Comité (párrafo 2 del artículo 90 aprobado), se debatió si el Comité podía examinar una comunicación cuando se prolongase injustificadamente la tramitación de los recursos opuestos por el interesado no sólo en el plano nacional sino también en el internacional. La cuestión se complicó por una discrepancia tipográfica entre las diferentes versiones lingüísticas del Protocolo. (99)

Según algunos miembros del Comité, en virtud del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo, el Comité estaría plenamente justificado para ocuparse de las cuestiones pendientes en otros procedimientos internacionales, cuando dichos procedimientos se

prolongasen injustificadamente. En este sentido, señalaron que los debates celebrados en la Tercera Comisión de la Asamblea General en 1966 indicaban claramente que ésta había sido la intención de los autores del Protocolo, a la que no se opusieron otros delegados. (100)

Por el contrario, otros miembros estimaron que la excepción no debía aplicarse al caso en que la cuestión fuese examinada en virtud de otro procedimiento de investigación o arreglo internacional. Al respecto, afirmaron que ello equivaldría a competir con otro órgano internacional o a emitir un juicio sobre sus procedimientos. Además, sostuvieron que la palabra "recursos" era fundamentalmente un término de derecho interno, y que la excepción prevista en la última frase del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo no podía interpretarse en el sentido de referirse a una prolongación injustificada de un procedimiento de investigación internacional. (101)

La opinión oficial del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas fue en el sentido de que la última frase del párrafo 2 del artículo del Protocolo debía leerse juntamente con toda la frase anterior que combinaba los apartados a) y b). (102)

El Asesor Jurídico basó su opinión en las aclaraciones

hechas por los autores del apartado 2 del artículo 5 del Protocolo ante la Tercera Comisión, a las que no se formularon objeciones. Según el Asesor Jurídico, la última frase del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo aparecía en una nueva línea en todos los idiomas oficiales del texto original del Protocolo. Sin embargo, la misma frase aparecía en la última línea, como apartado b) de dicho párrafo, en el texto original en inglés del Protocolo, así como en las copias auténticas certificadas de 29 de marzo de 1967. Esto, a su juicio, constituiría un error tipográfico. (103)

Finalmente, la disposición propuesta se aprobó como párrafo 2 del artículo 90 del Reglamento, de acuerdo al cual:

"Cuando quiera que se den las circunstancias a que se refiere el párrafo 2 del artículo 5, el Comité examinará las comunicaciones que por lo demás sean admisibles".

Sobre el particular, coincidimos con quienes sostienen que la palabra "recursos", en el sentido con que se emplea en la parte final del inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo, es un término de derecho interno, y estimamos que la interpretación de este precepto debe ajustarse a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:

"Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin".

En el contexto de la regla del agotamiento previo de los recursos internos, es claro que el sentido del término "recursos" se refiere a la justicia del Estado parte interesado; y de de observarse que en lo referente a la solución internacional de controversias, el Protocolo habla de que el mismo asunto no está sometido "a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales" y no de "recursos" internacionales.

Por lo demás, sería peligroso para la sana coordinación y coexistencia del Comité con otros órganos internacionales competentes, que el Comité examinara una comunicación pendiente de otro procedimiento internacional sobre la base de una demora in justificada en su tramitación. Si el Comité asumiera una posición semejante, probablemente se dificultaría el proceso de ratificación o adhesión de algunos Estados sujetos a la competencia de otros órganos tutelares.

Incluso, consideramos que estaría justificado que los Estados partes en el Protocolo, que también sean contratantes en otros instrumentos que den competencia para el examen de comunicaciones individuales a otras instituciones tutelares, formularan declaraciones interpretativas en el sentido de que la excep

ción consistente en la demora injustificada de los recursos o puestas por el interesado se refiere a los recursos de la jurisdicción interna.

D) Examen del fondo del asunto

En caso de que la comunicación reúna los requisitos de admisibilidad correspondientes, el Comité procede a examinarla en cuanto al fondo, conforme a lo siguiente:

a) Traslado a las partes.- Una vez que el Comité ha decidido que la comunicación es admisible, corre traslado de tal decisión y de los textos pertinentes al autor y al Estado parte interesado, lo antes posible, por conducto del Secretario General (artículo 93, párrafo 1, del Reglamento).

b) Contestación del Estado.- En un plazo de seis meses, el Estado parte interesado debe presentar por escrito al Comité declaraciones u observaciones en las que aclare el asunto y señale las medidas que eventualmente haya adoptado al respecto (artículo 4, párrafo 2, del Protocolo; artículo 93, párrafo 2 del Reglamento).

Respecto a la contestación del Estado, el Comité ha considerado que para cumplir con sus obligaciones necesita respues

tas concretas a las denuncias que se formulen, y explicaciones del Estado parte sobre las medidas que haya adoptado. No basta que el Estado parte de que se trate niegue en términos generales las alegaciones en su contra, es necesario que aporte datos precisos, detalles que permitan aclarar el asunto. De lo contrario, pueden darse por ciertas las afirmaciones de la presunta víctima. (104)

Esta determinación del Comité es correcta, toda vez que de acuerdo al derecho procesal, el demandado debe dar respuesta concreta a todas y cada una de las cuestiones de hecho y de derecho que se alegan en su contra; asimismo, de conformidad con la técnica jurisdiccional, la oscuridad en las respuestas equivale a confirmar los hechos alegados en la demanda.

Asimismo, puede suceder que el Estado involucrado incurra en rebeldía y no produzca su contestación ante el Comité; en este caso, puede presumirse confeso a dicho Estado y dar por ciertas las afirmaciones del autor de la comunicación. (105) A pesar de que no existe disposición alguna al respecto ni en el Protocolo ni el Reglamento, está implícito en cualquier ordenamiento adjetivo que la rebeldía acarrea los efectos descritos.

Por otra parte, el Comité ha establecido que en el Fac-

to y en el Protocolo está implícito que el Estado parte interesado tiene la obligación de investigar de buena fe todas las denuncias que se formulen contra él y sus autoridades. (106)

Es claro que el Estado no puede ni debe formular juicios a priori sobre las denuncias en su contra, sin haberlas investigado. Del criterio citado se desprende, además, que la investigación del asunto está incluida entre las medidas a las que debe referirse el Estado parte interesado en su contestación.

c) Informaciones adicionales del autor de la comunicación.- Toda explicación o declaración presentada por el Estado parte interesado en su contestación se comunica al autor de la comunicación, a efecto de que éste pueda presentar por escrito informaciones u observaciones adicionales en un plazo fijado discrecionalmente por el Comité (artículo 93, párrafo 3, del Reglamento). El hecho de que el plazo se deje a la discreción del Comité tiene por objeto evitar mayores demoras en el procedimiento. (107) Estas informaciones u observaciones adicionales equivalen a una réplica, cuyo objeto es precisar las cuestiones de hecho y de derecho contenidas en la demanda, una vez conocida la contestación.

d) Examen de la comunicación.- De conformidad con el ar

título 5, párrafo 1, del Protocolo:

"El Comité examinará las comunicaciones recibidas de a cuerdo con el presente Protocolo tomando en cuenta to da la información escrita que le hayan facilitado el in dividuo y el Estado parte interesado".

Esta disposición impone al Comité la obligación de va lorar y analizar de manera exhaustiva todos y cada uno de los elementos probatorios, documentos, declaraciones y demás infor maciones proporcionadas por las partes en el diferendo, sin ex tralimitarse a ellos para normar su criterio.

A este respecto, conviene recordar que el Comité, a di ferencia de otras instituciones como las Comisiones Europea e Interamericana de Derechos Humanos, no puede realizar investi gaciones in loco ni recibir el desahogo de testimoniales o alegatos en audiencias celebradas ante él con asistencia de los representantes de las partes, ni ordenar de oficio la presen tación de pruebas adicionales que aclaren el asunto.

De ahí la importancia de que el Comité analice y valo re exhaustivamente los elementos probatorios y las informacio nes aportadas por el autor de la comunicación y por el Estado parte interesado, ya que son los únicos elementos con que cuen

ta el Comité para aclarar el asunto.

Lo ideal hubiese sido facultar al Comité para llevar a cabo un examen contradictorio de los hechos en una audiencia a la que comparecieran las partes o sus representantes. Sin embargo, ello hubiera complicado aún más el procedimiento. Además, la intención de los autores de la Carta Internacional de Derechos Humanos fue, desde un principio, crear un órgano sin demasiadas atribuciones judiciales. El hecho de que el procedimiento sea escrito en su totalidad obedece a la naturaleza misma del Comité. Asimismo, hay que tomar en cuenta que la celebración de audiencias ante el Comité hubiese hecho más gravoso el procedimiento, tanto para Naciones Unidas como para las partes en los diferendos; no puede equipararse en este sentido al Comité con las instituciones regionales sobre la materia, que debido a la proximidad geográfica, son más accesibles para las partes.

Es interesante observar que el Comité no está facultado para solucionar los diferendos que le sean sometidos en virtud del Protocolo mediante mediación, conciliación o buenos oficios a diferencia de sus atribuciones en materia de controversias estatales. Hubiese sido conveniente otorgar esas atribuciones al Comité; ello no implicaría un menoscabo a los derechos humanos del presunto agraviado y si, en cambio, hubiera contribuido a

hacer más aceptable el Protocolo para los Estados partes en el Pacto, para beneficio de la tutela internacional de los derechos civiles y políticos. A este respecto, una vez más, el Protocolo se halla en situación de inferioridad frente a los instrumentos regionales sobre la materia. (108)

e) Observaciones del Comité.- A la luz de toda la información proporcionada por las partes, el Comité formula sus observaciones sobre el fondo del asunto. Las observaciones son comunicadas al individuo y al Estado parte interesado por conducto del Secretario General (artículo 5, párrafo 4, del Protocolo; artículo 94, párrafos 1 y 2, del Reglamento).

En caso de encontrar fundadas las alegaciones en contra del Estado parte interesado, el Comité expresa su opinión en el sentido de que ese Estado debe reparar las violaciones de los derechos del interesado.

Si lo considera pertinente, cualquier miembro del Comité puede pedir que, cuando se comuniquen al interesado y al Estado parte involucrado las opiniones del Comité, se incluya como apéndice un resumen de las suyas propias (artículo 94, párrafo 3, del Reglamento). (109)

Ninguna disposición del Protocolo prevé que las observaciones del Comité puedan ser revisadas, por lo que deben considerarse como definitivas. Sin embargo, un asunto ya examinado y concluido por el Comité puede serle sometida nuevamente mediante una comunicación ulterior en que se acredite el surgimiento de circunstancias supervenientes o que contengan nuevos datos que justifiquen otro examen del mismo.

Al respecto, el Comité ha considerado:

"que su función en el examen de un caso termina con la aprobación de observaciones o la adopción de cualquiera otra decisión de carácter definitivo. Sólo en circunstancias excepcionales puede el Comité convenir en reexaminar una decisión definitiva adoptada anteriormente. Básicamente, eso ocurriría sólo cuando el Comité considerara que le ha transmitido datos nuevos una parte que a firma que cuando se examinó el caso no disponía de esa información y que esos datos habrían hecho que la decisión final del Comité hubiera sido distinta". (110)

Como se observa, para que proceda la solicitud de revisión debe acreditarse: a) que los datos nuevos pueden ser un factor decisivo para el tenor del dictamen previo del Comité, y b) que el interesado no disponía de esa información durante el procedimiento concluido. Respecto a este último requisito, consideramos que la parte interesada debe demostrar que la falta de presentación de la información pertinente no se debió a su negligencia.

El criterio citado es correcto y obedece a una adecuada técnica jurisdiccional, pues existen ciertos casos y circunstancias que ameritan la revisión de la cosa juzgada.

Asimismo, el Comité ha declarado que:

"se interesa en toda medida que pueda haber adoptado un Estado parte como consecuencia de las observaciones formuladas por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo y en las medidas adoptadas por el Estado parte que tengan relación con las cuestiones jurídicas de que se trate o con la situación del interesado. De esta manera, cuando transmite sus observaciones a un Estado parte, el Comité lo invita a que le informe de cualquier medida que adopte como consecuencia de esas observaciones. (111)

Esta determinación del Comité es sumamente importante porque permite al Estado parte interesado demostrar su apego a los dictámenes del Comité y a las obligaciones que le conciernen con arreglo al Pacto y su Protocolo. De esta forma, se evita un menoscabo innecesario del prestigio y la imagen de los Estados que sí asumen su responsabilidad en los casos en que se demuestre que violaron alguno de los derechos consagrados en el Pacto.

Por otra parte, es necesario subrayar que las observaciones del Comité no son coactivas y representan una opinión, que

únicamente está investida de fuerza moral.

No obstante, coincidimos con Vasak en que: (112)

"No debe caerse en un 'fetichismo legalista' subestimando el alcance de instituciones que, a falta de una decisión, se satisfacen con una simple recomendación: por las consecuencias que tendrá, el valor de esta última puede revelarse de hecho tan importante como una decisión, al ser más aceptable para el Estado, que es su objeto".

Asimismo, debe recordarse que las observaciones del Comité son publicadas en su informe anual de labores, lo cual puede ser un aliciente poderoso para que el Estado parte interesado al que se haya encontrado culpable de una violación a los derechos reconocidos en el Pacto acate el dictamen del Comité, aunque de ninguna manera ello puede equipararse a una sanción jurídica.

En favor del acatamiento de las opiniones del Comité también puede argüirse que, si bien no son obligatorias por sí mismas, sí constituyen una prueba de que cierto Estado ha incumplido sus deberes contraídos en virtud del Pacto. Conforme al párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, cada uno de los Estados partes se compromete "a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción "los derechos reconocidos en él. Es decir, los

Estados partes en el Protocolo no están obligados, desde el punto de vista jurídico, a acatar las observaciones del Comité, pero sí a cumplir con sus obligaciones de acuerdo al Pacto, y las observaciones del Comité son un recordatorio en ese sentido.

A pesar de lo anterior, debe reconocerse que le asiste la razón al Dr. Alberto Székely cuando afirma: (113)

"El sólo imaginar que, en un orden jurídico interno da do, el mecanismo de protección al alcance de los ciuda danos fuera sólo el mismo que el que actualmente les ofrecen los instrumentos de Naciones Unidas, resultaría verdaderamente absurdo pues (como se verá) éste consis te, 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 he rencia directa de la principal carencia del derecho in ternacional".

Y sin embargo, ese sistema tan rudimentario ha sido el único aceptable en el ámbito universal para los Estados miémbros de las Naciones Unidas que ni siquiera, en su gran mayoría, han consentido en la competencia del Comité para examinar comu nicaciones individuales adhiriendo o ratificando al Protocolo.

E) Duración del procedimiento.

Tomando en cuenta que el Comité se reúne normalmente tres veces al año y que debe dar tiempo suficiente al autor y al Estado parte interesado para que preparen sus exposiciones, transcurren entre seis meses y un año, contados a partir de la fecha en que se presente la comunicación, antes de que se decida sobre su admisibilidad; las observaciones definitivas se formulan un año después. Generalmente, todo el procedimiento puede durar dos o tres años. (114)

Sin embargo, el Comité ha adoptado una nueva práctica que le permite hacer más expedito el procedimiento en ciertos casos. En este sentido, el Comité ha constatado que, con frecuencia, durante la fase de admisibilidad tanto el autor de la comunicación como el Estado parte interesado hacen extensas exposiciones sobre el fondo del asunto, de manera que, aún antes de decidir sobre la admisibilidad, el Comité puede tener a la vista toda la información necesaria para adoptar una decisión definitiva sobre el fondo del asunto. No obstante, de conformidad con el Reglamento, el Comité no puede formular sus observaciones definitivas hasta haber declarado admisible la comunicación y concedido al Estado parte interesado seis meses para producir su contestación sobre el fondo del asunto. (115)

En tal virtud, a fin de acelerar el procedimiento, si el

Comité ya cuenta con todos los elementos para decidir sobre el fondo del asunto, en el momento de declarar admisible la comunicación hace saber lo anterior al Estado parte y le reitera que puede ampliar sus exposiciones en un plazo de seis meses, pero le solicita que, de no ser así, notifique esto al Comité para que proceda a formular sus observaciones definitivas sobre el fondo del asunto. (116) De esta forma, si el Estado parte interesado no desea ampliar sus exposiciones se agiliza la formulación de las observaciones, en obsequio de la economía procesal y de la protección internacional de los derechos humanos.

9) Informe del Comité

De acuerdo al artículo 45 del Pacto:

"El Comité presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe anual sobre sus actividades"

Asimismo, el artículo 6 del Protocolo dispone:

"El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 45 del Pacto un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo".

La inclusión del resumen de actividades del Comité en virtud del Protocolo en su informe anual de labores a la Asamblea General constituye la parte medular del sistema de protección instituido con fundamento en el Protocolo.

Si bien las observaciones del Comité carecen de obligatoriedad jurídica, la publicidad que se da a los procedimientos del Comité conforme al artículo 6 del Protocolo compensa en parte esa situación.

La importancia del artículo 6 del Protocolo fue resalta da durante los trabajos preparatorios, al grado que se desechó de plano la idea de que los informes del Comité fuesen confidenciales. Al respecto, nos informa Das: (117)

"Estaba previsto en el artículo 6 facultativo propuesto del Pacto y en las primeras versiones del proyecto de Protocolo que el Comité incluiría en su informe anual establecido en virtud del artículo 45 del Pacto 'un resumen de las comunicaciones y, llegando el caso, un resumen de sus propias observaciones', texto análogo la del artículo 14, párrafo 8, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

"Los autores del Protocolo no aceptaron que el informe anual fuera calificado como 'confidencial'; también se demandó la supresión de todo este artículo por miembros que se oponían a que los trabajos del Comité tuvieran carácter confidencial, y que demandaron la distribución general del informe anual del Comité. Como los autores del Protocolo tendían a subrayar la importancia del artículo 6 y el vínculo existente entre el Comité y la Asamblea General, abrogaron el texto del artículo, armonizándolo con el del artículo 45 del Pacto.

Es evidente entonces la importancia atribuida por los autores del Protocolo al artículo 6. Y es que siendo, como lo es, la denuncia ante la comunidad internacional y la presión de la opinión pública que de ello se derive el único instrumento

coactivo, si es que se le puede llamar así, al alcance del Comité, hubiera sido absurdo tachar de confidenciales a los trabajos del Comité con arreglo al Protocolo. Como lo subraya Vasak: (118)

"No existen instituciones de derechos humanos que ejerzan la función de sanción... Por lo tanto, es solamente en el ámbito político donde las violaciones de los derechos humanos podrán ser sancionadas. Que esta situación es poco satisfactoria, nada lo muestra mejor que los esfuerzos intentados en vano para obligar a África del Sur a poner fin a su política manifiestamente contraria a toda noción de los derechos humanos. Ante este estado, de hecho el jurista sólo puede redoblar esfuerzos para movilizar a la única arma verdadera de que dispone: la opinión pública. Porque es ella la que, en último caso, está en posición de infligir las sanciones más graves colocando al Estado recalcitrante al margen de la humanidad"

Por el momento, esos son los límites que le han impuesto los Estados al derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, de un análisis objetivo de la publicidad de los procedimientos ventilados conforme al Protocolo Facultativo, como instrumento de coacción respecto al Estado violador de los derechos humanos, se puede concluir que no es un sistema nada despreciable: si se toma en cuenta que la Asamblea General es el único Órgano de Naciones Unidas integrado por la totalidad de sus miembros, y que hasta 1988 la membresía de la Organización ascendía a 159 Estados, (119) salta a la vista que la presión a la que puede quedar expuesto dicho Estado es precisamente la de la mayoría de los miembros de la comunidad internacio

nal, con todos los efectos que ello pueda acarrear a su prestigio.

Además debe tomarse en cuenta la atención prestada por los medios de difusión y los círculos académicos y diplomáticos a las labores de la Asamblea General.

También debe partirse de la base de que para ningún Estado es un honor figurar en los informes del Comité o de cualquier otro órgano tutelar, como un Estado donde se respetan los derechos humanos; y hay que considerar que si un Estado adhiere o ratifica al Protocolo, o a cualquier otro instrumento sobre derechos humanos, no lo hace con la intención de incumplir los compromisos adquiridos en esa virtud o de poner en peligro su prestigio. Desde luego, también es cierto que la eficacia de las recomendaciones del Comité dependerá en gran medida de los factores políticos, internos e internacionales, predominantes en y frente a cierto Estado en un momento dado.

La convergencia de la política y el derecho en la protección internacional de los derechos humanos es un fenómeno que refleja la realidad de la sociedad internacional actual: como lo han observado algunos autores, en política el prestigio es al poder lo que el crédito es al dinero en efectivo.

El menoscabo de la imagen de un gobierno que no respeta los derechos humanos de sus súbditos y sus compromisos respecto a la comunidad internacional se traduce en una pérdida de la credibilidad de dicho gobierno hacia el interior de su Estado y en el plano internacional, restándole espacios de negociación en perjuicio de su interés nacional. Por el contrario, un gobierno que, habiendo sido encontrado responsable de una violación de los derechos humanos, acata el dictamen del Comité o de otro órgano similar, demuestra su vocación democrática y fortalece su imagen como un Estado que honra sus compromisos internacionales y asume su responsabilidad en los errores aislados que pudiera haber cometido en esta materia.

10) Balance y perspectivas del Comité de Derechos Humanos.

A lo largo de una década de labores, el Comité ha demostrado su seriedad y valía como órgano tutelar del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. La imparcialidad y apoliticidad del Comité, garantizada por el hecho de que sus miembros actúan a título personal y no como representantes gubernamentales, se ha reflejado en el desempeño de las funciones que el Protocolo le encomienda.

Desde que comenzó sus funciones con arreglo al Protocolo hasta su 30º período de sesiones, celebrado en 1986, habían

sido sometidas al Comité 236 comunicaciones relativas a 23 Estados partes en el Protocolo, respecto a las que:

- a) el examen de 77 de ellas fue terminado mediante la formulación de observaciones conforme al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo;
- b) El examen de 110 comunicaciones terminó de otra forma (comunicación declarada inadmisibile, examen declarado suspendido o abandonado);
- c) 15 habian sido declaradas admisibles, pero su examen no habia terminado;
- d) 34 estaban pendientes de la revisión de su admisibilidad. (120)

El examen de dichas comunicaciones ha permitido al Comité realizar valiosas aportaciones no sólo respecto al alcance de las normas del Protocolo, sino también acerca de cuestiones sustantivas relacionadas con los derechos consagrados en el Pacto. (121)

Así, el Comité ha contribuido al establecimiento de criterios uniformes para la aplicación del Pacto, que han repercutido en la práctica de otros órganos competentes de Naciones Unidas y en la de los Estados partes. Al respecto, en la re-

solución 1987/26 de la Comisión de Derechos Humanos, queda consignado, inter alia, que la Comisión:

"Reconoce el importante papel que desempeña el Comité de Derechos Humanos en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Protocolo Facultativo de dicho Pacto, expresa su satisfacción por la manera seria y constructiva en que el Comité sigue desempeñando sus funciones...", y

Ve con satisfacción que el Comité de Derechos Humanos se esfuerza continuamente por establecer normas uniformes en la aplicación de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y pide a los demás órganos que se ocupan de cuestiones similares relacionadas con los derechos humanos que respeten esas normas uniformes tal como se expresan en las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos" (122)

Asimismo, puede afirmarse que la experiencia adquirida a partir de los trabajos del Comité conforme al Pacto y al Protocolo contribuyó de manera decisiva para la institución de los más recientes esquemas para la protección de los derechos humanos en el ámbito universal, a saber, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité contra la Tortura (123). Prueba de ello es que para la constitución del Comité contra la Tortura, la Convención respectiva prevé "la utilidad de designar personas que sean también miembros del Comité de Derechos Humanos establecido con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (artículo 17, párrafo 2); así como la petición formulada por la Comisión de Derechos Humanos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Cul

naturales para que "se esfuerce por lograr criterios universalmente reconocidos sobre la aplicación del Pacto" respectivo (124) de manera similar al Comité de Derechos Humanos.

El Comité ha contribuido a imprimir un nuevo dinamismo a la tutela de los derechos humanos en el ámbito universal y a refrendar el compromiso de Naciones Unidas al respecto, mediante una labor digna y constructiva que merece ser evaluada objetivamente ahora que se ha cumplido más de una década de su funcionamiento.

No obstante, las perspectivas del Comité siguen siendo inciertas: hasta 1987, sólo 87 Estados -aproximadamente la midad de la membresía de Naciones Unidas- eran partes en el Pacto, y de estos tan sólo 39 habían adherido o ratificado al Protocolo. (125) Hasta 1986, el Dr. Alberto Székely calculaba que el sistema de protección del Protocolo beneficiaba sólo alrededor de 275 millones de personas, apenas cerca del 6.5% de la población mundial. (126)

Si bien de los 12 Estados que a partir de 1976 son partes en el Protocolo a los 39 para los que actualmente ha entrado en vigor ya existe un cierto grado de avance, aún falta mucho para que el número de Estados contratantes se acerque siquiera a la mitad de la membresía de la Organización.

El sistema de protección internacional de los derechos humanos establecido en virtud del Protocolo sólo cobrará una eficacia completa en la medida en que adquiera un carácter realmente universal. Lamentablemente, todavía no se vislumbra el momento en que eso suceda.

Por añadidura, la labor del Comité se ha visto seriamente afectada por la crisis financiera de Naciones Unidas. El Comité se ha visto precisado a reducir sus Grupos de Trabajo, a cancelar periodos de sesiones y a limitar sus documentos de trabajo, todo ello en detrimento de su labor protectora. Pero eso no es todo: para ahorrar papel, se ha propuesto que el Comité ya no reproduzca íntegramente en sus informes anuales los resúmenes de los asuntos ventilados conforme al Protocolo, sino que tan sólo se citen, remitiendo al lector a otros documentos. (127) Es decir, se pretende economizar en el punto más sensible, que es precisamente la difusión de las actividades del Comité ante la opinión pública mundial, único instrumento coercitivo que respalda al sistema de protección del Protocolo.

Todo lo anterior se enmarca en el problema más amplio de la crisis del multilateralismo y del derecho internacional. La falta de voluntad política de los Estados para adherir o ratificar al Protocolo y al Pacto no es sino un reflejo de la con

fianza depositada por ellos en Naciones Unidas y de su retención para armonizar sus regímenes jurídicos con el derecho internacional; y la crisis financiera de la Organización es el producto de un orden internacional estructuralmente injusto, donde la asimetría en el poder y la concentración de la riqueza en unos cuantos que pretenden doblegar el curso de Naciones Unidas en beneficio de muy dudosos intereses nacionales, han llevado a la Organización a la bancarrota virtual.

Otra cuestión que debe reevaluarse es el papel de los medios masivos de comunicación como complemento indispensable a la función informativa del Comité. Debe tomarse en cuenta que el Comité ha insistido en la necesidad de una más amplia difusión de sus labores, así como de los textos del Pacto y del Protocolo entre el público en general⁽¹²⁸⁾ y que, aunque ya se realizan importantes esfuerzos en ese sentido por parte del Secretario General Adjunto de Derechos Humanos,⁽¹²⁹⁾ deben intensificarse esas medidas en pro de un mejor conocimiento de las actividades del Comité. Es necesario que las labores del Comité se difundan no sólo en los medios diplomáticos, académicos y gubernamentales, sino también entre el ciudadano común y corriente, que es, en última instancia, el principal interesado. No cabe duda de que en esta materia, como en otras, es imperativa la instauración de un nuevo orden informativo mundial y la plena vigencia del derecho a la información,

máxime que la eficacia de la protección internacional de los derechos humanos reposa en gran medida en la conformación de una opinión pública responsable.

Mientras tanto, hay que reconocer que el sistema de supervisión establecido en virtud del Pacto y del Protocolo, a pesar de todas sus limitaciones y defectos, ha demostrado ser una opción para la tutela internacional de los derechos humanos digna de ser tomada en cuenta. Si el respeto a los derechos humanos es una condición indispensable para la paz y la seguridad internacionales, el Comité ha contribuido al logro de esos propósitos en la medida de sus posibilidades.

- 16) Cfr. García Bauer, op. cit., pp. 255 y 256.
- 17) Idem., p. 204, y Moskowitz, pp. 107 y 108.
- 18) Cfr. Robertson, A.H., "Pactos y Protocolo Opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre derechos humanos: estudio comparativo", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, - La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas, UNAM, México, 1983, p. 170.
- 19) Idem., pp. 170 y 171.
- 20) Verdross, Alfred, Derecho internacional público, trad. de Antonio Truyol y Sierra, Biblioteca Jurídica Aquilari, Madrid, 1980, p. 543.
- 21) Cfr. Moskowitz, p. 106.
- 22) Actualmente integran el Comité expertos de Venezuela, Reino Unido, Mauricio, Chipre, U.R.S.S., Italia, Nicaragua, Kenia, Polonia, Japón, Francia, Sri Lanka, Yugoslavia, Egipto, Países Bajos, Senegal, Ecuador y Suecia. Cfr. New Zealand Ministry of Foreign Affairs, United Nations Handbook 1988, Wellington, New Zealand, 1988, p. 33.
- 23) Cfr. Human rights machinery (Human rights, Fact sheet No. 2), Centre of Human Rights, Switzerland, 1987, pp. 17 y ss.
- 24) Así lo ha reconocido el Comité. Cfr. Informe del Comité de Derechos Humanos, Asamblea General, doc. of., 42o. período de sesiones, suplemento No. 40(A/42/40), Nueva York, 1987 (al que en lo sucesivo se denomina - Informe del Comité 1987), p. 1.
- 25) Cfr. idem.
- 26) El reglamento puede consultarse en Informe del Comité de Derechos Humanos, Asamblea General, doc. of., 32o. período de sesiones, suplemento No. 40(A/32/40), Nueva York, 1977 (al que en lo sucesivo se denomina - Informe del Comité 1977), pp. 48-66.
- 27) Sin embargo, durante la elaboración del Reglamento: "...Los miembros del Comité expresaron en general la opinión de que el método de trabajo normalmente debería permitir que se tratara de adoptar decisiones por consenso antes de proceder a votación, siempre que se observaran el Pacto y el reglamento y que no se retrasaran excesivamente los trabajos del Comité" (idem., p. 8).
- 28) Véase la nota 82 del Capítulo II, supra.
- 29) Los artículos del reglamento relativos al examen de comunicaciones estas tales conforme al artículo 41 del Pacto pueden consultarse en Rapport du Comité des Droits de l'Homme, Assemblée Générale, doc. off., 34eme. session, suplement No. 40(A/34/40), New York, 1979 (al que en lo sucesivo se denomina Rapport du Comité 1979), pp. 127-129.

NOTAS DEL CAPITULO III

- 1) Cfr. García Bauer, Carlos, Los derechos humanos: preocupación universal, Edit. Universitaria, Guatemala, 1960, p. 71.
- 2) Véase el apartado 2 del Capítulo II, supra.
- 3) Cfr. Szabo, Imre, "Fondements historiques et développement des droits de l'homme", en Vasak, Karel (red. gral.), Les dimensions internationales - des droits de l'homme, UNESCO, Paris, 1978, p. 31. La Asamblea General no ha variado su criterio sobre la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales y ha instado reiteradamente a los Estados "a que cooperen para crear condiciones nacionales e internacionales conducentes al disfrute de todos los derechos humanos e libertades fundamentales". Cfr., por ejemplo, la res. 41/117 de la Asamblea General, del 4 de diciembre de 1986.
- 4) Cfr. Vasak, op. cit., p. 32.
- 5) Idem., y Mower, A. Glenn (Jr.), "The implementation of the UN Covenant on Civil and Political Rights", Cassin et al., Revue des droits de l'homme/ Human rights journal, vol. X-1-2, A. Pedone, Paris, 1977, p.276
- 6) Cfr. Vasak, op. cit., p. 32.
- 7) Moskowitz, Moses, Human rights and world order. The struggle for human - rights in the United Nations, Oceana Publications, Inc., New York, 1959, p. 105.
- 8) Cfr. Mower, op. cit., pp. 277-279.
- 9) Cfr. Moskowitz, op. cit., p. 105.
- 10) Idem., p. 106.
- 11) Cfr. García Bauer, op. cit., p. 202
- 12) De acuerdo a Das, la actitud de la Asamblea General respecto al papel de la Corte Internacional de Justicia en la elección de los miembros del Comité cambió radicalmente a raíz del fallo de 18 de julio de 1966 sobre Namibia. Cfr. Das, Kamleshwar, "Institutions et procédures issues des conventions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales", en Vasak, op. cit., p. 424.
- 13) Idem., pp. 424 y 425.
- 14) Cfr. Moskowitz, op. cit., p. 107.
- 15) Idem., p. 114.

- 30) Informe del Comité 1987, p. 124.
- 31) Cfr. Arellano García, Carlos, Derecho internacional público, T. I, Edit. Porrúa, S.A, México, 1983, pp. 624 y 625; Loaeza Tovar, Enrique, y Valdés, Raúl, Derecho diplomático y tratados, Terminología usual en las relaciones internacionales, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1976, p. 74; y Palacios Treviño, Jorge, Tratados: legislación y práctica en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1982, pp. 10 y 11.
- 32) Cfr., por ejemplo, Parry, Clive, "Derecho de los tratados", en Sorensen, Max, Manual de derecho internacional público, trad. a cargo de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Fondo de Cultura Económica, - México, 1981, pp. 199 y ss., y Arellano García, op. cit., pp. 615-620.
- 33) Al respecto, cfr. Bishop, William, y Sahovic, Milan, "Autoridad del Estado: su alcance en relación con las personas y lugares", Sorensen, pp. 314 y ss.
- 34) Rapport du Comité 1979, p. 135.
- 35) Idem.
- 36) Ibidem.
- 37) Informe del Comité 1977, p. 12.
- 38) Idem.
- 39) Ibidem. (subrayado nuestro).
- 40) El caso No. 118/1982, por ejemplo, fue presentado por un grupo de personas. Cfr. Informe del Comité de Derechos Humanos, Asamblea General, doc. of., 41o. período de sesiones, suplemento No. 40(A/41/40), Nueva York, 1986 (al que en lo sucesivo se denomina Informe del Comité 1986), p. - 164.
- 41) Vasak, op. cit., p. 427.
- 42) Informe del Comité de Derechos Humanos, Asamblea General, doc. of., - 39o. período de sesiones, suplemento No. 40(A/39/40), Nueva York, 1984 (al que en lo sucesivo se denomina Informe del Comité 1984), p. 119.
- 43) Idem.
- 44) Véase supra., Capítulo I, apartados 7 y 8.
- 45) Esta fue la intención de los autores del Reglamento. Cfr. Informe del Comité 1977, p. 11.

- 46) Idem., p. 14.
- 47) Informe del Comité 1984, p. 116.
- 48) Idem.
- 49) Véase infra., apartado 8, inciso C, subinciso d.
- 50) Informe del Comité 1977, p. 11.
- 51) Informe del Comité 1987, p. 116.
- 52) Rapport du Comité 1979, p. 135.
- 53) Informe del Comité 1984, p. 120.
- 54) Idem., pp. 120 y 121.
- 55) Informe del Comité 1984, pp. 119 y 120.
- 56) Idem., p. 124.
- 57) Informe del Comité de Derechos Humanos, Asamblea General, doc. of., 40o. periodo de sesiones, suplemento No. 40 (A/40/40), Nueva York, 1985 (al - que en lo sucesivo se denomina Informe del Comité 1985), p. 237.
- 58) Informe del Comité 1984, p. 123.
- 59) Informe del Comité 1987, pp. 113 y 114.
- 60) Cfr. Rapport du Comité 1979, p. 135. Véase infra., apartado 6.
- 61) Vasak, Karel, "Le Conseil de l'Europe", Vasak, op. cit., p. 548.
- 62) Informe del Comité 1984, p. 124.
- 63) Informe del Comité 1986, p. 164.
- 64) Informe del Comité 1984, p. 121.
- 65) Idem.
- 66) Rapport du Comité 1979, p. 136 (subrayado en el informe).
- 67) Los textos en inglés y en francés se reproducen en Gros Espiell, Héctor, "Universalismo y regionalismo en la protección internacional de los - derechos humanos", en Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, UNAM, México, 1981, p. 18.

- 68) Rapport du Comité 1979, p. 136.
- 69) En sentido contrario, Meron considera que el doble o, incluso, triple examen de un mismo asunto puede representar ciertas ventajas para la - protección del individuo, al menos en el estado de desarrollo actual de la protección internacional de los derechos humanos. En particular, - Meron apunta que el doble examen de un mismo asunto es conveniente cuando el primer examen no haya producido un remedio efectivo para una violación seria, o cuando el primer examen se prolongue injustificadamente. Sin embargo, opina que es preferible, como regla general, que el examen de un mismo asunto por órganos tutelares diferentes sea sucesivo más que simultáneo. Asimismo, estima que es necesaria una adecuada coordinación inter-institucional que evite las opiniones contradictorias, pues éstas pueden ser aprovechadas por los Estados de una manera ventajosa, en detrimento de la protección del individuo interesado. Cfr. Meron, Theodor, "Norm making and supervision in international human rights: reflections on institutional order", American Journal of International Law, vol. 76, no. 4, October 1982, pp. 776 y 777.
- 70) Informe del Comité 1984, p. 122. Estas reservas fueron aconsejadas por un grupo de expertos gubernamentales de los Estados partes en el Convenio Europeo. Al respecto, cfr. Vasak, op. cit., p. 549.
- 71) Informe del Comité 1984, p. 122.
- 72) Idem.
- 73) Véase supra., Capítulo II, apartado 4.
- 74) En el caso Interhandel la Corte Internacional de Justicia declaró: "La regla de que los recursos locales deben agotarse antes de poder establecerse procedimientos internacionales, es una regla de derecho internacional consuetudinario bien establecida" (cit. por Jiménez de Aréchaga, Eduardo, "Responsabilidad internacional", Sorensen, op. cit., p. 551).
- 75) Véase supra., Capítulo I, apartados 7, 8 y 10.
- 76) Rousseau, Charles, Derecho internacional público, trad. de Fernando - Giménez Artiques, Ariel, Barcelona, 1966, pp. 364 y 365.
- 77) Sorensen, op. cit., pp. 552 y 553.
- 78) Idem., p. 553.
- 79) Rapport du Comité 1979, p. 137.
- 80) Idem.
- 81) Informe del Comité 1984, p. 123.

- 82) Sorensen, op. cit., p. 558.
- 83) Ambos instrumentos establecen un plazo prescriptivo de 6 meses para el ejercicio de la acción (art. 46, párr. 1, b, de la Convención Americana; art. 26 del Convenio Europeo).
- 84) Informe del Comité 1977, p. 12.
- 85) Idem.
- 86) Ibidem.
- 87) Para Arellano García: "En sentido estricto, hay denegación de justicia cuando se niega a los extranjeros el acceso a los tribunales del país - en que pueden hacer valer sus derechos... En sentido amplio la denegación de justicia abarcaría los casos de demora irrazonable, la abstención de ejecución de una sentencia o el fallo manifiestamente injusto, al lado de la negativa de acceso a los tribunales" (op. cit. supra., nota 31, pp. 224 y 225) En el mismo sentido, cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Denegación de justicia", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, T. III, UNAM, México, 1983, p. 89.
- 88) Cfr. Arellano García, op. cit., pp. 223 y 224.
- 89) Op. cit., pp. 557 y 558.
- 90) Cfr. Rodríguez y Rodríguez, op. cit., p. 89.
- 91) Caso No. 184/1984, Informe del Comité 1986, p. 186.
- 92) Informe del Comité 1984, p. 123.
- 93) Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, OEA, Serie A: Fallos y Opiniones, No. 9, p. 14.
- 94) Informe del Comité 1985, p. 194.
- 95) Informe del Comité 1984, p. 123.
- 96) Cfr. Sorensen, op. cit., p. 554.
- 97) Idem., p. 557.
- 98) Cfr. Arellano García, op. cit., p. 223; y Rodríguez y Rodríguez, op. cit., p. 89.
- 99) Informe del Comité 1977, p. 13.

- 100) Idem.
- 101) Ibidem.
- 102) Ibidem.
- 103) Ibidem.
- 104) Casos 147/1983 y 156/1983, Informe del Comité 1986, pp. 135 y 144, -
respectivamente.
- 105) Al respecto, cfr. el caso No. 132/1982, Informe del Comité 1985, pp. -
195 y 196.
- 106) Caso No. 147/1983, Informe del Comité 1986, p. 134.
- 107) Así parece desprenderse de los trabajos preparatorios del Reglamento.
Cfr. Informe del Comité 1977, p. 15.
- 108) Véanse los apartados 7 y 8 del Capítulo I, supra.
- 109) El derecho de cualquier miembro del Comité a incluir sus opiniones per-
sonales en los resúmenes de los asuntos reproducidos en el informe -
anual del Comité desató una ardua polémica durante la discusión del pro-
yecto de artículo respectivo. Al respecto, se señaló, inter alia, "que
dicha disposición podría dar lugar a extensas opiniones disidentes, que
a su vez crearían confusión y decepción entre los autores de las comu-
nicaciones e incitarían al gobierno del Estado parte interesado a uti-
lizar las opiniones disidentes para sus propios fines". Cfr. el -
Informe del Comité 1977, pp. 15 y 16.
- 110) Informe del Comité 1986, pp. 154 y 155.
- 111) Idem., p. 155.
- 112) "Les critères de distinction des institutions", Vasak, op. cit., p. -
244.
- 113) "Protección internacional de los derechos humanos. El sistema de Nacio-
nes Unidas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos del -
Instituto de Investigaciones Jurídicas, año I, núm. 1, enero-abril de
1986, UNAM, México, 1986, p. 154.
- 114) Informe del Comité 1984, p. 117.
- 115) Informe del Comité 1987, p. 114.
- 116) Idem., p. 115.
- 117) Op. cit., p. 431.

- 118) Vasak, *op. cit.*, pp. 244 y 245.
- 119) Cfr. *United Nations Handbook 1988*, *cit. supra.*, nota 22, p. 6.
- 120) Informe del Comité 1987, p. 113.
- 121) Al respecto, cfr. Informe del Comité 1984, pp. 125 y ss.
- 122) Informe del Comité 1987, p. 81.
- 123) Cfr. *idem.*, p. 5 (Comité contra la Tortura). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue establecido en virtud de la res. 1985/17, de 27 de mayo de 1985, del ECOSOC. Cfr. Human rights machinery *cit. supra.*, nota 23, pp. 14 y 15. Al Comité contra la Tortura nos referimos en el apartado 10, inciso d, del Capítulo I, *supra.*
- 124) Res. 1987/26 del ECOSOC.
- 125) Cfr. Human rights machinery, p. 14.
- 126) *Op. cit.*, p. 157.
- 127) Informe del Comité 1987, p. 1; Informe del Comité 1986, pp. 102-105.
- 128) *Idem.*, p. 103; Informe del Comité 1985, p. 3.
- 129) Durante el 30o. periodo de sesiones del Comité, el Secretario General Adjunto de Derechos Humanos anunció su intención de crear una sección de relaciones exteriores en el Centro de Derechos Humanos, una de cuyas funciones consistiría en inculcar en el público el conocimiento de las actividades del Comité (Informe del Comité 1987, p. 5).

CAPITULO IV
POSICION DE MEXICO FRENTE AL PROTOCOLO
FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL
DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

SUMARIO: 1) México, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos. 2) Incorporación del Pacto al orden jurídico Mexicano. 3) Posición frente al Protocolo Facultativo. Exposición de motivos del Ejecutivo Federal. 4) Consideraciones acerca de la no adhesión de México al Protocolo. 5) Posibilidad de adhesión. 6) Implicaciones jurídicas. 7) Soberanía nacional. 8) Consideraciones finales.

1) México, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos

La preocupación del pueblo de México por el pleno reconocimiento, garantía y observancia de los derechos humanos ha sido constante. En su quehacer interno, como en el internacional -que no pueden desvincularse-, México ha realizado valiosas contribuciones a la protección de los derechos humanos y ha colaborado activamente en la evolución de su concepto. Conviene repasar algunos aspectos generales de dicha actitud.

A) En el ámbito interno.

Desde temprano se hace patente la aspiración del pueblo de México al respeto de sus derechos humanos. En documentos como el Bando expedido por D. Miguel Hidalgo en Guadalajara, los Elementos Constitucionales de Rayón, los Sentimientos de Nación de Morelos y la Constitución de Apatzingán, la insurgencia plasmó sus ideales de libertad, justicia social e igualdad, y su repudio a prácticas inhumanas como la esclavitud y la tortura. (1)

Durante el sangriento proceso de conformación y consolidación de la nación mexicana el reconocimiento de los derechos humanos formó parte esencial de las decisiones fundamentales de los mexicanos, como consta en las primeras constituciones de Oaxaca y Jalisco, en la primera de las siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1842, pero especialmente en la Constitución de 1857, en cuyo artículo 1º - el pueblo de México reconoció "que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales". (2)

Asimismo, la preocupación por dotar al súbdito con un instrumento eficaz para garantizar sus derechos constitucionales y contrarrestar los excesos del poder, cristalizó en la institución del Amparo, consagrado por primera vez en la constitución yucateca de 1841, incorporado en el Acta de Reformas de 1847 y elevado a la cúspide de la jerarquía normativa en las constituciones de 1857 y de 1917. (3)

Y, sin embargo, de la independencia a la revolución, la historia de México es un recuento de despojos, despotismo, arbitrariedades e inseguridad. La lucha contra la tiranía y la intervención es constante. La explotación del obrero y del campesino adquiere dimensiones inhumanas. Los avanzados ordenamientos legales se erigen, más que como una garantía del derecho, como una barrera para la justicia. En suma, el respeto de los derechos humanos no es la regla, sino la excepción. (4)

En este orden de ideas, el movimiento político-social iniciado en 1910 puede considerarse como la culminación de una etapa histórica de lucha por los derechos humanos de todos los mexicanos. La Constitución de 1917 es más que un mero conjunto de normas jurídicas: nuestra Carta Magna representa la exigencia del pueblo de México de una verdadera positividad de sus derechos humanos. Si la Constitución es el ser del Estado -como quería Aristóteles-, o la manera de ser del Estado -siguiendo a Schmitt-, la ontología política del México emanado de la revolución condiciona y fundamenta la legitimidad de las instituciones en la vigencia irrestricta de las garantías individuales y sociales consagradas en nuestra Ley Suprema.

La Constitución de 1917 rebasa la concepción liberal-individualista de los derechos del hombre y del ciudadano, al prever la creación de las condiciones materiales mínimas para el bienestar del gobernado. El humanismo que la nutre es integral: aspira al equilibrio entre las demandas de libertad individual, igualdad y justicia social, de un lado, y los imperativos del interés colectivo, del otro. No obstante, como lo advierte Jorge Madrazo, la Constitución mexicana en vigor es una constitución nominal, en cuanto sin existir una plena concordancia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad, existe esperanza de que tal concordancia se logre. (5)

Ahora bien, de manera general, en el orden jurídico mexicano pueden constatarse los requisitos que la doctrina señala como condiciones esenciales para la plena vigencia de los derechos humanos, a saber: un Estado de derecho, fundado en la autodeterminación del pueblo y en la supremacía de la ley; un conjunto de leyes destinadas a reglamentarlos en forma precisa, y la existencia de garantías eficaces para hacerlos valer si fuesen conculcados. (6)

Confirman lo anterior la independencia política de que gozamos, la supremacía constitucional consagrada en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental (7) y la normatividad específica contenida en nuestros ordenamientos federales, estatales y locales en vigor. En cuanto a la existencia de garantías eficaces, nuestras leyes contemplan los diversos instrumentos procesales que el Doctor Héctor Fix-Zamudio ha clasificado como remedios procesales indirectos (proceso ordinario civil y penal, proceso laboral, justicia administrativa), instrumentos complementarios (juicio político, responsabilidad económica del Estado, aunque ésta última en forma subsidiaria) y medios procesales específicos (acción, juicio o recurso de Amparo) (8); en particular, debe resaltarse la eficacia del control de la constitucionalidad de leyes y actos por la justicia de la Unión mediante el juicio de amparo. (9)

Finalmente, hay que subrayar que en México prevalece lo - que César Sepúlveda ha caracterizado como una conciencia pública respecto a la existencia de los derechos humanos y la necesidad de tutelarlos⁽¹⁰⁾ que, según se apuntó, corresponde a una vocación histórica del pueblo mexicano.

B) En el plano internacional

Paralelamente a las acciones internas en favor de los derechos humanos, nuestro país ha participado de manera activa en la tutela internacional de los mismos. En la Conferencia Internacional sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Chapultepec en febrero y marzo de 1945, México abogó por el establecimiento de un sistema internacional para la protección de los derechos humanos. En esa ocasión, a iniciativa de nuestro país y de otros, se adoptaron la Resolución XL (Declaración de México), por la que se encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de Convención sobre los derechos y los deberes del hombre; y la IX, en virtud de la cual las repúblicas americanas se pronunciaron por un sistema internacional de protección de los derechos humanos.⁽¹¹⁾

Igualmente, en las observaciones del gobierno de México al Proyecto de Dumbarton Oaks se recomendó consagrar los derechos humanos en una Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre que figurara como anexo a la Carta de la nueva

Organización, así como la creación de un órgano internacional especializado que velara por la observancia de los principios contenidos en tal Declaración⁽¹²⁾. Y en la Conferencia de San Francisco, México propugnó por el otorgamiento de amplias atribuciones al ECOSOC en materia de protección internacional de los derechos humanos.⁽¹³⁾

Sin embargo, tal y como lo señala César Sepúlveda:⁽¹⁴⁾

"El gobierno mexicano fue paulatinamente controlando la euforia inicial, y sus criterios respecto a un sistema internacional de los derechos del hombre fueron volviéndose más y más cautos, porque conceptuaba que ello iba contra el principio de la no intervención que, como se sabe, es una de las normas fundamentales de las relaciones internacionales de México. Por ello es explicable su insistencia posterior para que sólo hubiera una declaración, y no un mecanismo intergubernamental de tutela."

En lo que atañe a la Carta Internacional de Derechos Humanos, México participó afanosamente en los debates para la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, apoyó su proclamación y, posteriormente, participó en forma activa en las arduas negociaciones para la adopción de los Pactos Internacionales sobre derechos humanos⁽¹⁵⁾. En el ámbito regional, nuestro país realizó valiosas aportaciones a la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, adoptada en la 9a. Conferencia Internacional Americana (Bogotá, - 1948).⁽¹⁶⁾

Por otra parte, corroboran el compromiso de México con los

derechos humanos y su protección cotidiana en nuestro quehacer internacional la práctica del asilo diplomático y territorial, así como del refugio⁽¹⁷⁾; el acatamiento del principio de no devolución en esos casos⁽¹⁸⁾; la no extradición de reos políticos, consagrada al máximo nivel normativo en el artículo 15 - constitucional⁽¹⁹⁾; el apoyo a los movimientos de liberación nacional y a la descolonización⁽²⁰⁾; la consagración del derecho - de los pueblos a la autodeterminación como uno de los principios rectores de nuestra política exterior⁽²¹⁾; el repudio al - oprobioso régimen del apartheid y a todas las formas de segregación racial⁽²²⁾; y la protección consular y diplomática a nuestros connacionales en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos.⁽²³⁾

Otros ejemplos de la adhesión de México a la tutela internacional de los derechos humanos son su apoyo a las acciones de - la comunidad internacional en los casos de violaciones graves y sistemáticas de tales prerrogativas⁽²⁴⁾; su lucha por el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional más justo y equitativo y su patrocinio de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados⁽²⁵⁾; la tesis mexicana de la interdependencia de todos los derechos humanos y su empeño en pro del reconocimiento de los de tercera generación, en especial del derecho al desarrollo⁽²⁶⁾; su participación activa en la elaboración de diversos instrumentos específicos de derechos humanos⁽²⁷⁾, en la protección internacional de los derechos labora

les y de la mujer⁽²⁸⁾, así como en los foros especializados con competencia en la materia.⁽²⁹⁾

Mención aparte requiere la proyección internacional de ciertas normas e instituciones del derecho constitucional mexicano. La consagración de las garantías sociales en la Constitución de 1917 revolucionó el concepto tradicional de los derechos del hombre, incorporando la nueva categoría de los derechos económicos, sociales y culturales. A partir de la Constitución mexicana en vigor, numerosas constituciones reconocen los derechos sociales y se establece la protección internacional de los derechos laborales con la constitución de la OIT.⁽³⁰⁾

En los ámbitos interamericano y universal, es notoria la influencia de la Constitución de 1917 en la Carta Interamericana de Garantías Sociales, adoptada en Bogotá en 1948⁽³¹⁾; en la Declaración Universal y en la Declaración Americana sobre la materia en lo concerniente a los derechos económicos, sociales y culturales, así como en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las disposiciones del artículo 27 constitucional sobre propiedad privada, aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes del dominio público y régimen de la propiedad inmueble por extranjeros, constituyen un importante antecedente

del reconocimiento del derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos y riquezas naturales. (32)

Y, a propuesta de México, el juicio de amparo fue tomado como modelo para la incorporación al derecho interno de los Estados de un recurso sencillo y eficaz para la defensa de los derechos del gobernado. Esta iniciativa permitió la adopción de disposiciones que consagran tal recurso en las Declaraciones Universal y Americana relativas a los derechos humanos, en el Convenio Europeo, en la Convención Americana sobre la materia y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. (33) Actualmente numerosas constituciones iberoamericanas han adoptado el juicio de amparo para la defensa de los derechos humanos. (34)

Recapitulando: El pueblo de México tiene vocación histórica por los derechos humanos; la vigencia irrestricta de los derechos humanos es una condición indispensable para la realización del proyecto nacional contenido en la Constitución de 1917; en el régimen jurídico mexicano existen las condiciones para la observancia de los derechos humanos; tanto en el ámbito interno como en el plano internacional, México ha participado activamente en la protección y el reconocimiento de los derechos humanos; México se ha inclinado por los aspectos sustantivos de la tutela internacional de los derechos humanos, aunque originalmente abogó por el establecimiento de un sistema para la supervisión internacional de la observancia de los derechos humanos.

2) Incorporación del Pacto al orden jurídico mexicano

En congruencia con su quehacer interno e internacional en pro de los derechos humanos, y en el marco de la reforma política decretada por el Presidente López Portillo, México adhirió al Pacto de Derechos Civiles y Políticos en 1981 (Diario Oficial, - 20 de mayo de 1981).⁽³⁵⁾

Sería sumamente interesante estudiar en detalle las repercusiones de tan importante decisión en el régimen jurídico de los derechos civiles y políticos en la legislación nacional, a nivel local y federal, pero ello rebasaría los límites de este trabajo.

Sin embargo, dada la conexidad existente entre el Pacto y su Protocolo Facultativo,⁽³⁶⁾ y la supremacía interna de nuestra Carta Magna frente al derecho internacional, es necesario referirnos a ciertos aspectos de la incorporación del Pacto al orden jurídico interno de México.

A) Planteamiento del problema

El Artículo 133 Constitucional establece:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

De esta disposición fundamental se desprenden las siguientes cuestiones, relativas a las relaciones entre el Pacto y el resto de la legislación nacional: a) El Pacto es Ley Suprema en toda la Unión; b) El Pacto es derecho interno y, por consiguiente, el súbdito puede prevalecerse de sus disposiciones ante los tribunales y otras autoridades competentes; c) En lo que no se oponga a la Constitución y a pesar de cualquier disposición ordinaria en contrario, aún posterior a la entrada en vigor del Pacto para México, las autoridades del país deben ajustar sus actos a las disposiciones del Pacto; y d) En caso de conflicto entre alguna norma del Pacto y la Constitución, predominaría, en lo interno, la última. (37)

Por el contrario, desde el punto de vista del derecho internacional, el cumplimiento del derecho interno no exime al Estado de la observancia del principio pacta sunt servanda, como regla general. (38) En particular, para nuestros propósitos debe resaltar que, encomendada la supervisión del Pacto a un órgano internacional (Comité de Derechos Humanos), en caso de conflicto entre alguna disposición de dicho instrumento y otra de orden jurídico interno de México, en algún asunto examinado de conformidad con el Protocolo Facultativo, predominaría la norma internacional.

Asimismo, conviene recordar que, en virtud del párrafo 2 del artículo 2 de Pacto, al adherirse al mismo nuestro país ad-

quirió el compromiso de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto, las medidas oportunas para dictar disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Salta a la vista, por lo tanto, que ni aun una norma constitucional podría ser invocada ante el Comité para justificar el incumplimiento del Pacto; a más de seis años de la adhesión formal de nuestro país a dicho tratado, ya ha transcurrido un período razonable para la plena armonización del Pacto con el resto de la legislación nacional o, en otras palabras, para la adopción de las medidas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 2º del Pacto.

A efecto de lograr la armonización mencionada, sería conveniente adecuar a nuestro derecho constitucional una fórmula similar a la adoptada para la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al orden jurídico interno de España, sumamente avanzado a este respecto. El párrafo 2 del artículo 10 de la Constitución española de 1978 establece:

"Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos interna-

cionales sobre las mismas materias ratificadas por España". (39)

Esta medida contribuiría a la plena vigencia de los derechos humanos en México, evitaría la posibilidad de conflictos entre la Constitución y los tratados sobre la materia en que México es parte y reforzaría nuestro Estado de derecho.

Ahora bien, es conveniente identificar las áreas en que existe armonía entre el Pacto y la Constitución y aquellas en que pudieran presentarse conflictos entre ambos ordenamientos. Ello sin soslayar que también pudieran presentarse casos en que disposiciones ordinarias, federales, estatales o locales, contravinieran al Pacto, aunque en esos casos debería predominar el último.

B) Correlaciones entre la Constitución y el Pacto.

En el documento parlamentario intitulado Exposición del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los Pactos y Convenciones Internacionales que Promueven la Protección de los Derechos Humanos (al que en lo sucesivo se denomina exposición de motivos) el entonces presidente de México, José López Portillo, manifestó acerca de los instrumentos que se sometieron a la aprobación del Senado de la República en esa ocasión, incluido el Pacto de Derechos Civiles y Políticos:

"Tomados en su conjunto, los instrumentos internacionales a que se hace referencia consagran esencialmente los mismos derechos fundamentales que, dentro del concepto de las garantías individuales y sociales, - ha ido reconociendo e institucionalizando el Estado mexicano, tanto en la Constitución Política de nuestro país como en el conjunto de su legislación interna...". (40)

En el mismo sentido, en el primer informe sometido por el gobierno de México al Comité de Derechos Humanos, en cumplimiento del artículo 40 del Pacto, se señala:

"Los derechos que consigna el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se encuentran en consonancia con las garantías individuales y sociales que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias que de ella emanan...". (41)

En efecto, de manera general, los derechos reconocidos en el Pacto corresponden a los derechos del gobernado consagrados en nuestra Ley Suprema⁽⁴²⁾ y se encuentran tutelados por las leyes que de ella emanan y por los diversos recursos previstos en la legislación nacional para la defensa de los derechos humanos.

A este respecto, hay que tener presente que la correlación entre el Pacto y la Constitución, en lo que concierne a los derechos consignados en el primero, que se identifican con las garantías individuales consagradas en la última, se traduce en la procedencia del juicio de amparo contra actos o leyes que los vulneran, en los términos de los artículos 103, fracción I, y -

107 constitucionales, así como de la respectiva ley reglamentaria.

Debe observarse, sin embargo, que no todos los derechos reconocidos en el Pacto corresponden a las garantías individuales consignadas en la Constitución Política, y que algunos de ellos vienen a enriquecer la legislación nacional, en cuanto cubren lagunas legales preexistentes.

Así, no están tutelados, en tanto que garantías individuales o del gobernado, la prohibición de la propaganda en favor de la guerra y de la apología del odio nacional, racial o religioso (artículo 20 del Pacto); el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia (artículo 23, párrafo 2, del Pacto); los derechos del niño (artículo 24 del Pacto); ni los derechos de las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas (artículo 27 del Pacto). Los derechos de las minorías, a su vez, subsanan un vacío jurídico de la legislación nacional.

Lo anterior de ninguna manera quiere decir que tales derechos no estén protegidos por la legislación nacional; únicamente significa que su regulación y sus medios de defensa son de carácter ordinario.

Por otra parte, no todos los derechos políticos o del ciudadano consagrados en el Pacto y en la Constitución mexicana co-

responden plenamente entre uno y otro ordenamiento.⁽⁴³⁾ Además, si bien en el sistema jurídico mexicano tales derechos se encuentran consagrados a nivel constitucional, la justicia de la Unión ha sostenido respecto a ellos:

"La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales" (Semanao Judicial de la Federación. Apéndice al tomo CXVIII. Tesis No. 345. P. 654).

Como se ve, los medios para la defensa de los derechos políticos en México son solamente ordinarios, indirectos y complementarios. Su protección corresponde a las autoridades previstas en el Código Federal Electoral -que consigna diversos remedios contra las violaciones de tales prerrogativas⁽⁴⁴⁾; y a los colegios electorales, en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de nuestra Carta Magna⁽⁴⁵⁾.

No es ocioso recordar que lo anterior se refiere únicamente al régimen de los derechos políticos a nivel federal, y que no tratamos aquí el régimen de los derechos políticos en el ámbito local, conforme a las diversas constituciones de los Estados libres y soberanos de la Unión.

Por último, observamos que la fundamentación de los derechos y garantías consagrados en el Pacto y en nuestra Ley Suprema, respectivamente, obedece a orientaciones diversas puesto que,

mientras el Pacto los reconoce, la Constitución de 1917 las otorga. (46)

C) Areas de conflicto potencial entre el Pacto y la Constitución

A pesar de la armonía general existente entre el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Constitución mexicana, tal consonancia no es completa, toda vez que ciertas disposiciones del Pacto discrepan de nuestra Ley Suprema. (47)

Cuando México se adhirió al Pacto, el gobierno de nuestro país formuló reservas y declaraciones interpretativas respecto a algunas disposiciones del mismo, a efecto de evitar conflictos con nuestra Carta Magna. (48)

Sin embargo, dichas reservas y declaraciones no abarcan todas las discrepancias entre la Constitución Política y el Pacto, lo cual es lamentable porque, como lo señala el Dr. Székely al comentar la incorporación de los tratados sobre derechos humanos al orden jurídico de los Estados: (49)

"...si lo más importante en el objeto y fin de un tratado sobre derechos humanos, es que se cumpla internamente, aún más que vis-a-vis los demás Estados partes, entonces la polémica sobre la cuestión de la supremacía es comprobadamente académica. Luego, lo que interesa es que, al incorporar el tratado al orden interno, todas y cada una de sus disposiciones o las más de ellas sean aplicables, y no que, por discrepancias con las del primero,

algunas de ellas sean canceladas".

Teniendo en mente lo anterior, es indispensable llamar la atención sobre algunas de las áreas de conflicto potencial entre el Pacto y la Constitución mexicana, no incluidas en las reservas y declaraciones interpretativas de México a ese tratado.

a) Condición jurídica de extranjeros

El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto dispone:

"Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, -- origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

De conformidad con el artículo 1º constitucional:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse si suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Entre las restricciones previstas por la Constitución a los derechos del gobernado que correspondan a los derechos reconocidos en el Pacto, y que no están cubiertas por las reservas y declaraciones formuladas por México al mismo, se encuentran las siguientes: 1) prohibición a los extranjeros de inmiscuirse en -

los asuntos políticos del país (artículo 33, párrafo segundo, - constitucional); 2) restricción al derecho de petición en materia política (artículo 8º, primer párrafo, constitucional); - 3) restricción al derecho de asociación en materia política (artículo 9º constitucional); 4) restricción en materia de ejercicio del ministerio de cultos (artículo 130, párrafo octavo, - constitucional).

Las tres primeras restricciones mencionadas, que se relacionan con los artículos 19 (derecho a la libertad de expresión), y 22 (derecho a la libre asociación) del Pacto, están acordes, - implícitamente, con el Pacto y con el derecho internacional de los derechos humanos, ya que tales derechos admiten las restricciones necesarias para la protección de la seguridad nacional y, de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, los extranjeros no deben inmiscuirse en los asuntos políticos del - país donde residan o transiten. (50)

En cuanto a la restricción en materia de ejercicio del ministerio de cultos, reservado por el artículo 130 constitucional a los mexicanos por nacimiento y que se relacionan con el artículo 18 del Pacto (derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión), no nos parece tan claro que esté cubierto por las restricciones permitidas por el Pacto al ejercicio de tal derecho (protección de la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamen

tales de los demás, según lo prevé el párrafo 3 del artículo 18), cuando el ejercicio del ministerio religioso no entrañe una actividad política y se realice con el debido respeto a las leyes de orden público y a la moral y las buenas costumbres.

Lo anterior es de particular relevancia si se toma en cuenta que la gran mayoría de la población mexicana es católica, que existe un déficit de sacerdotes católicos en nuestro país y que la Iglesia católica es, por definición, una institución universal.

b) Mexicanos por naturalización

En este rubro son aplicables, mutatis mutandis, las consideraciones expuestas respecto al artículo 2, párrafo 1, del Pacto y al artículo 1º constitucional, en relación con el párrafo octavo del artículo 130 constitucional. Además, establecen diferencias por motivo de origen nacional, respecto a los mexicanos por naturalización, los artículos 55, fracción I; 58; 82, fracción I; 91 y 95, fracción I, de nuestra Ley Fundamental. Dichos preceptos establecen la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ser diputado, senador, presidente de la República, secretario de despacho y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.

Tales restricciones podrían provocar conflictos con el in-

ciso c) del artículo 25 del Pacto, que reconoce a todos los - ciudadanos el derecho a tener acceso, en condiciones genera- les de igualdad a las funciones públicas del país. Ello sin con- tar las restricciones a los mexicanos por naturalización para - tener acceso a las funciones públicas, establecidas por diver- sas disposiciones de carácter ordinario.

c) Restricciones en materia religiosa

Los párrafos noveno, décimo tercero y décimo cuarto del ar- tículo 130 constitucional establecen restricciones al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión, de expresión y de aso- ciación que no están cubiertas por las reservas y declaraciones interpretativas de México al Pacto.

El párrafo noveno del citado artículo 130 constitucional - prohíbe a los ministros de los cultos criticar a las leyes fun- damentales del país, a las autoridades en particular, o en gene- ral al gobierno, en reunión pública o privada constituida en - junta o en actos de culto o de propaganda religiosa. Asimismo, el precepto citado prohíbe el voto activo o pasivo y el derecho de asociación política de los ministros de los cultos.

Al adherir al Pacto, el gobierno de México formuló una re- serva respecto al inciso b) del artículo 25 de ese tratado (de- recho del ciudadano al voto activo y pasivo), en virtud de la -

prohibición constitucional del voto activo o pasivo y del derecho de asociación política de los ministros de los cultos. Sin embargo, no se formuló reserva respecto al derecho a la libertad de expresión de los ministros de los cultos, ni sobre su derecho a la libertad de reunión. Por otra parte, la reserva mexicana al artículo 18 (restricción al ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) sólo se refiere a los actos públicos de culto, no así al derecho de reunión de los ministros de los cultos, no en su carácter de tales, sino como particulares. (51)

El párrafo décimo tercero del artículo 130 constitucional establece que las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o por su tendencia ordinaria, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

El gobierno de México no formuló reserva alguna a los artículos 18 y 19 del Pacto (derechos a la libertad de opinión, conciencia y religión, y a la libertad de expresión) en virtud del párrafo décimo tercero del artículo 130 constitucional.

En cuanto al párrafo décimo cuarto del multicitado artículo 130 constitucional, que prohíbe la formación de toda clase -

de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que se relacione con alguna profesión religiosa, el gobierno de México no formuló reserva al artículo 22 del Pacto (derecho a la libertad de asociación). Cabe precisar que la parte final de dicho precepto fundamental prohíbe - asimismo la celebración de reuniones políticas en los templos.

Ahora bien, las restricciones constitucionales mencionadas podrían encuadrarse en las restricciones permitidas por el Pacto a los derechos a la libertad de reunión; de pensamiento, conciencia y religión; de expresión y de asociación, que se justifiquen por la protección de la seguridad y el orden (artículos 18, párrafo 3; 19, párrafo 3, inciso b); 21 y 22, párrafo 2, - del Pacto).

Sin embargo, en vista de los criterios sobre no discriminación previstos por el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto y de la vaguedad de las expresiones "seguridad nacional" y "orden público", dichas restricciones podrían dar lugar a malos entendidos.

Las restricciones a que nos hemos referido en los subincisos a), b) y c), se justifican plenamente a la luz de nuestra experiencia histórica y tienen por objeto evitar la repetición de abusos e injerencias inaceptables en los asuntos internos -

del país. Lo que nos parece grave es que tales discrepancias entre el Pacto y la Constitución mexicana hayan sido ignoradas al adherirse nuestro país al Pacto. Para prevenir la posibilidad de conflictos entre nuestra Ley Suprema y el Pacto hubiera bastado aclarar, cuando nuestro país adhirió al mismo, que las disposiciones que hemos mencionado se aplicarían e interpretarían de conformidad con el artículo 1º constitucional.

d) Suspensión de garantías

Es en lo relativo a las disposiciones sobre suspensión de garantías o estado de excepción donde quizá se pudieran presentar mayores conflictos entre la Constitución mexicana y el Pacto.

La primera parte del artículo 29 constitucional dispone:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recessos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo."

De la simple lectura del artículo 29, en relación con el

1º, de nuestra Carta Magna, se desprende que la Constitución mexicana no limita la gama de garantías individuales que pueden ser suspendidas en los casos previstos en el numeral precitado ("invasión, perturbación grave de la paz pública, o (de) cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto"), ya que sólo se refiere a la suspensión de las garantías "que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación". (52)

En contraste, el Pacto (artículo 4, párrafo 2) no autoriza suspensión alguna de los derechos a la vida; a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o a experimentos científicos contra la propia voluntad; a no ser sometido a esclavitud o servidumbre; a no ser encarcelado por el incumplimiento de deudas contractuales; a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueren delictuosos según el derecho nacional o internacional, o a que se impongan penas más graves que las aplicables en el momento de la comisión del delito; al reconocimiento de la personalidad jurídica; y a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

A la luz del Pacto, los derechos mencionados son derechos humanos tan fundamentales, que no admiten derogación alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la

vida de la nación. (53)

Cuando México se adhirió al Pacto no se formuló reserva o de claración interpretativa alguna respecto al párrafo 2 del artículo 4 del mismo. Al respecto, el Ejecutivo de la Unión consideró en la exposición de motivos:

"Es obvio que el Constituyente no consideró que para hacer frente a casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que pusiera a la sociedad en grave peligro o conflicto, el presidente pudiera someter a esclavitud o servidumbre a la población; se podría encarcelar a individuos por no poder cumplir una obligación contractual; se condenara por actos u omisiones que no fueran delitos; se desconociera la personalidad jurídica de los individuos; se prohibiera la libertad de pensamiento, conciencia o religión; se privara de la vida arbitrariamente, o se sometiera a individuos a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o sin su libre consentimiento, a experimentos médicos o científicos. Lo que autoriza el artículo 29, con las modalidades ya especificadas, es a suspender sólo aquellas garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación."

"De lo anterior, se desprende que el párrafo 2 del artículo 4 no contradice el artículo 29 constitucional, ni puede dársele un sentido distinto del que refleja nuestra Carta Magna y por ello, como se indicó anteriormente, no sería adecuado formular una declaración interpretativa al respecto." (54)

Pero la verdad es que no existe evidencia de que haya sido voluntad del Constituyente de Querétaro restringir a determinadas garantías individuales la suspensión prevista en el artículo 29 constitucional. Basándose en el Diario de Debates del Constituyente de 1917, y en la comparación del artículo 29

de la Constitución en vigor respecto a su correlativo de la Constitución de 1857, que sustrafía expresamente de la suspensión de garantías "las que garantizan la vida del hombre", el Dr. Alberto Székely ha fundamentado su opinión en el sentido de que la voluntad del Constituyente fue permitir, por lo menos, la suspensión del derecho a la vida, de entre los derechos a que se refiere el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto. (55)

Además, la experiencia histórica demuestra que, en vista de los términos del artículo 29 constitucional, sí podrían llegar a suspenderse en México algunos de los derechos protegidos por el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto. Así se desprende del Decreto de Suspensión de Garantías Individuales, publicado en el Diario Oficial del 2 de junio de 1942, expedido por el Congreso de la Unión con el objeto de hacer frente a la situación bélica que privaba en ese momento.

El artículo 1º del Decreto estableció:

"Se aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en los artículos 4, párrafo primero del 5, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo tercero del 22 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que acordó el C. Presidente de la República, previa conformidad del Consejo de Ministros, para todo el territorio y para todos los habitantes de la República". (56)

Es decir, en esa ocasión se suspendieron dos de los derechos a que se refiere el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto: el

derecho a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueren delictivos según el derecho nacional o internacional, y a no ser objeto de la imposición de penas más graves que las aplicables en el momento de la comisión del delito (párrafos primero y segundo, in fine, del artículo 14 constitucional).

Por supuesto que esa decisión debe analizarse tomando en cuenta el contexto en que se dió, y que, ahora que el Pacto está en vigor en nuestro país, ya existe una limitación de carácter internacional para la aplicación del artículo 29 constitucional. Empero, en virtud de la supremacía interna de nuestra Constitución frente al derecho internacional, la divergencia que comentamos en este subinciso no puede ser ignorada.

3) Posición frente al Protocolo Facultativo. Exposición de motivos del Ejecutivo Federal

A pesar de que no se encontró inconveniente alguno para la adhesión de México al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en la exposición de motivos el Ejecutivo Federal manifestó acerca del Protocolo Facultativo.

"... no se ha juzgado procedente recomendar la adhesión de México al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que atribuye al Comité de Derechos Humanos -establecido en virtud de la Parte Cuarta del Pacto- amplias facultades en materia de violaciones del propio Pacto por algún Estado Parte, ni hacer la declaración prevista en el artículo 41 para

reconocer la competencia del Comité en cuanto a las acusaciones de un Estado contra otro, por estimarse que la estructura jurídica y política de nuestro país -a diferencia de la de otros- permite corregir las fallas que existen en el régimen interno de los derechos humanos. Además, el Protocolo sólo está en vigor para 22 Estados". (57)

Del párrafo transcrito se desprenden los siguientes argumentos en favor de la no adhesión de México al Protocolo Facultativo:

- a) No procede la adhesión porque la estructura jurídica y política de México permite corregir las fallas que existen en el régimen interno para la protección de los derechos humanos. Es decir, de acuerdo al Ejecutivo Federal, no tendría caso formar parte del sistema de protección establecido en virtud del Protocolo -ni de ningún otro similar-, toda vez que las garantías necesarias para la observancia de los derechos consagrados en el Pacto ya están contempladas en nuestro orden interno;
- b) La aclaración de que la estructura jurídica y política de nuestro país, "a diferencia de la de otros", permite corregir las fallas en la protección interna de los derechos humanos, parece sugerir que, en opinión del Ejecutivo Federal, el sistema instituido en virtud del Protocolo está destinado a países cuyo régimen interno no

contempla las garantías necesarias para la vigencia plena de los derechos reconocidos por el Pacto, por lo que dicho mecanismo no atañe a México;

- c) La parte final, en la que se expresa que "Además, el Protocolo sólo está en vigor para 22 Estados" (1981), podría interpretarse en el sentido de que, para el Ejecutivo de la Unión, no vale la pena la adhesión de México al Protocolo en virtud del reducido número de Estados partes en el mismo.

A reserva de abundar más adelante sobre la no adhesión de México al Protocolo, conviene señalar que, por el momento, la citada exposición de motivos es la fuente más autorizada respecto a los puntos de vista del Ejecutivo Federal acerca del Protocolo y, por consiguiente, el dictamen expuesto en ella sobre dicho instrumento puede considerarse como la posición oficial del gobierno de México frente al Protocolo.

Es importante precisar que en el mismo documento se expresó en términos similares la posición del Ejecutivo frente a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con forme a la Convención Americana sobre la materia. (58)

- 4) Consideraciones acerca de la no adhesión de México al Protocolo

Nos hemos referido a la vocación del pueblo de México por los derechos humanos; ----- a las contribuciones de nuestro país al derecho internacional de los derechos humanos, a su adhesión al Pacto y a la participación activa de México en la defensa internacional de los derechos humanos. ¿Cómo explicar, entonces, la reticencia del gobierno de México a adherirse al Protocolo Facultativo?

A continuación mencionaremos los que, a nuestro parecer, - podrían ser los motivos reales de la posición del gobierno de México frente al Protocolo para después exponer nuestros puntos de vista sobre el particular.

A) Motivos históricos de la posición del gobierno de México

Salta a la vista que las consideraciones consignadas por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos son insuficientes para realizar un análisis objetivo de la posición oficial del gobierno de México frente al Protocolo Facultativo. En realidad, consideramos que para ello es necesario tomar en cuenta ciertos datos históricos que pudieran haber incidido en tal actitud.

En primer lugar, es primordial recordar que la no intervención es uno de los principios invariables de nuestra política exterior pues, como lo señala Mario Ojeda: (59)

"Si se observa en perspectiva la historia de México independiente, no parece sino natural que a la luz de la larga experiencia de intervenciones extranjeras se desarrollase en el país una actitud en la cual la autodeterminación y la no intervención se convirtieron en la piedra angular de la política exterior. A estos principios se les vió como el escudo fundamental para sobrevivir como estado soberano...

"La experiencia histórica ha sido entonces un factor importante en el desarrollo de la política exterior mexicana. Indudablemente, el de mayor importancia".

En efecto, en pocos casos, como en el de México, la historia y la geografía ha sido tan determinante en la conformación de la política exterior. Dada la particular situación geográfica de nuestro país, la defensa de la autodeterminación y la no intervención constituye para México, no un mero ejercicio retórico, sino un imperativo categórico para la preservación de la soberanía, la integridad territorial y la identidad nacional. No cabe duda que nuestra historia y la proximidad de la gran potencia del Norte justifican con creces dicha actitud.

Al respecto, hay que recordar los innumerables abusos a que dió lugar la protección diplomática ejercida por las potencias occidentales contra actos soberanos del Estado mexicano. Tal abuso -junto con las intervenciones constantes de otro tipo- se tradujo en un acentuado nacionalismo y en el rechazo a toda injerencia extranjera en los asuntos internos del país.

Corroboran lo anterior, por ejemplo, la denominada doctri-

na Carranza, la Cláusula Calvo consagrada en la fracción I del Artículo 27 constitucional, las restricciones a los derechos constitucionales de los extranjeros y las sanciones previstas en nuestra Constitución contra los nacionales y ciudadanos mexicanos que rindan sumisión a un gobierno extranjero o colaboren contra la Nación en cualquiera reclamación diplomática o ante un tribunal internacional. (60)

Asimismo, debe subrayarse que la experiencia de México en la solución contenciosa de las controversias internacionales no ha sido la más afortunada, como lo atestiguan los laudos arbitrales relativos al Fondo Piadoso de las Californias y a la Isla de la Pasión, la inejecución por más de medio siglo del que recayó al asunto del Chamizal y los amargos episodios de las comisiones de reclamaciones, en especial las emanadas de las Conferencias de Bucareli. (61) La historia de México y el arbitraje internacional es una de las imposiciones, condicionamientos, mutilaciones territoriales y fallos morosos o notoriamente injustos, en general.

Así, el respeto irrestricto a las decisiones arbitrales presentó a menudo para México, el menoscabo de su soberanía y del interés nacional.

César Sepúlveda apunta a este respecto: (62)

"Ningún país -con excepción quizá de los Estados Unidos- ha tenido tan gran número de cuestiones bajo arbitraje - como México. Pero ningún otro Estado ha tenido tan poco éxito en ese procedimiento".

De manera que, a la luz de ciertas circunstancias históricas, se explica la instintiva desconfianza de México hacia los procedimientos internacionales de naturaleza contenciosa y su inclinación por otros medios para la solución pacífica de las controversias, como la negociación y los buenos oficios. Asimismo, es natural el rechazo de México al intervencionismo exterior en sus asuntos internos y, por lo tanto, la consagración de la no intervención como uno de los principios normativos de nuestra política exterior.

B) Crítica a la posición del gobierno de México

Las consideraciones que acabamos de exponer parecen explicar la posición del gobierno mexicano respecto al Protocolo Facultativo. Sin embargo, dicha posición no sólo es anacrónica, sino incongruente con la trayectoria general de nuestro país en materia de derechos humanos. Al respecto, es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

a) Adhesión de México a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Si bien el gobierno de México rechazó la adhesión de nues

tro país al Protocolo Facultativo, la competencia del Comité de Derechos Humanos conforme al artículo 41 del Pacto y la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sin formular reserva alguna al artículo 44 de la misma (Diario Oficial del 7 de mayo de 1981).

En consecuencia, México aceptó, ipso jure y sin necesidad de declaración expresa, la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para recibir y examinar quejas de individuos, grupos de individuos y organizaciones no gubernamentales, relativas a presuntas violaciones de los derechos consagrados en la Convención Americana. (63)

El hecho de que México se haya adherido a la Convención Americana es de particular trascendencia porque, siguiendo a César Sepúlveda: (64)

"La aceptación que hace México de la Convención (Americana) es muy relevante, por ser uno de los grandes países del sistema, cuya opinión pesa en los asuntos interamericanos. Ello significa (ría) el pleno apoyo de la República Mexicana a la Comisión y a sus métodos. También implica el deseo de complementar su legislación interna con el texto de la Convención. Ello también revela su intención de cooperar internacionalmente con los otros Estados miembros (de la OEA) para salvaguardar los derechos del hombre. También es indicativo de que, en cierta forma, se reconoce implícitamente que la no intervención admite alguna limitación cuando se trata de derechos humanos y en relación con acuerdos consignados en instrumentos internacionales precisos."

Coincidimos con los valiosos puntos de vista del ex-director de la Facultad de Derecho de nuestra máxima casa de estudios. En especial, para los efectos de este trabajo son particularmente importantes los señalamientos del catedrático citado en el sentido de que la adhesión de México a la Convención Americana, implica el pleno apoyo de nuestro país a los métodos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que incluyen el examen de quejas individuales; y de que, asimismo, representa la aceptación de un mecanismo para la tutela internacional de los derechos humanos sujeto a reglas precisas, como lo es el instituido en virtud de la Convención Americana -muy similar al instituido conforme al Pacto y su Protocolo Facultativo.

En cuanto a la no intervención, consideramos que, en realidad, la limitación a dicho principio en lo concerniente a los derechos humanos se dió al suscribir y ratificar nuestro país - la Carta de San Francisco que, según vimos, sustrajo del dominio reservado de los Estados la tutela de los derechos humanos.⁽⁶⁵⁾ Luego, la adhesión de México a la Convención Americana, sólo vendría a refrendar y a complementar el compromiso de nuestro país con los propósitos y principios de la ONU y de la OEA.

A la luz de lo anterior, es claro que la adhesión de México a la Convención Americana, constituye un precedente de alta re-

levancia para nuestro trabajo, porque dicha adhesión cambia radicalmente los términos de la discusión: ya no se trata de determinar si México debería o no aceptar la competencia de una instancia internacional para recibir y examinar denuncias individuales relativas a presuntas violaciones de los derechos humanos de sus súbditos, sino si convendría extenderla del ámbito regional al universal.

b) El examen de comunicaciones individuales por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al Protocolo no constituye - intervención

Ya precisamos que, de conformidad con la Carta de la ONU, la cuestión de los derechos humanos ha sido sustraída del dominio reservado de los Estados; sin embargo, es conveniente insistir en que la acción del Comité de Derechos Humanos con arreglo al Protocolo Facultativo -y la de otros órganos similares- no es intervencionista puesto que, ni se trata de una interferencia unilateral desautorizada o dictatorial en los asuntos internos del Estado, ni el tratamiento que un Estado dé a sus súbditos es un problema exclusivamente de su competencia. La protección de los derechos humanos es un asunto del interés de la comunidad internacional en su conjunto. Además, la acción del Comité de conformidad con el Protocolo se basa en el libre consentimiento del Estado interesado y, por lo tanto, no puede concepcuarse como un ataque a su soberanía.

Por otra parte, a pesar de la natural desconfianza de nuestro país hacia los métodos contenciosos para la solución de las controversias internacionales, por los motivos que ya señalamos, no hay que olvidar que en un procedimiento como el previsto en el Protocolo el contrincante no sería un país poderoso, sino el súbdito, a todas luces en situación de inferioridad frente al imperio estatal. También debe tenerse en cuenta que el Comité es por esencia un órgano apolítico, imparcial y sujeto a reglas procesales precisas.

c) Distinción entre protección diplomática y protección internacional de los derechos humanos

La posición del gobierno de México frente al Protocolo Facultativo aparentemente obedece al rechazo de los mexicanos al intervencionismo de las potencias, en especial al que se dió so pretexto de la defensa de los derechos de los extranjeros; a este respecto, dicha posición no sería más que una reminiscencia del nacionalismo que se encendió a raíz del abuso de la protección diplomática ejercida por los países poderosos en favor de sus nacionales. Sin embargo, debe tenerse presente que la protección diplomática no es igual a la protección internacional de los derechos humanos. Como ya explicamos, el derecho internacional de los derechos humanos opera conforme a propósitos y principios diferentes a los de la protección diplomática, pues se fundamenta no en el vínculo de la nacionalidad, sino en el -

interés de la comunidad internacional en que la dignidad inherente al ser humano -independientemente de su nacionalidad, raza, color, sexo, religión, opinión política, idioma o cualquier criterio similar- sea respetada en todo momento y en todo lugar. (66) Sobre el particular, Jesús Rodríguez y Rodríguez indica: (67)

"la protección diplomática fundada en la denegación de justicia, en tanto que monopolio de la acción internacional del Estado en defensa de los intereses de sus nacionales en el extranjero, que dió lugar a tantos abusos perdió su razón de ser, desde el momento en que el derecho internacional de los derechos humanos reconoce a toda persona, individualmente o en grupo, el derecho a presentar, ante los órganos competentes previstos en los instrumentos a que hemos hecho referencia (se refiere a los Pactos de Naciones Unidas, a la Convención Americana y al Convenio Europeo) y previo agotamiento de los recursos internos disponibles, peticiones o comunicaciones que contengan denuncias o quejas de violación, por parte de los Estados, de cualquiera de los derechos reconocidos por el instrumento internacional de que se trate".

La opinión de Rodríguez y Rodríguez es ilustrativa de las ventajas y diferencias del derecho internacional de los derechos humanos frente a las de la protección diplomática, limitada por el vínculo de la nacionalidad, así como de lo anacrónica que resulta la última en vista del grado de desarrollo actual de la protección internacional de los derechos humanos.

Ahora bien, si lo que se busca con la reticencia del gobierno de México a que nuestro país se adhiera al Protocolo Facultativo es evitar el intervencionismo extranjero, dicha posición fomenta

justamente lo contrario: al cerrar el acceso del individuo al Comité de Derechos Humanos, cuando considere lesionados sus derechos humanos, éste podría verse orillado a recurrir al patrocinio del Estado de su nacionalidad, en caso de ser extranjero o, lo que sería más grave, al de un Estado extranjero, en tratándose de mexicanos.

d) Posibilidad de fallas en la protección interna de los derechos humanos

En la exposición de motivos se esgrime, en apoyo de la no adhesión de México al Protocolo, el argumento de que dicha adhesión no es recomendable porque "la estructura jurídica y política de nuestro país -a diferencia de la de otros- permite corregir las fallas que existen en el régimen interno de los derechos humanos".

En efecto, en México se vive un Estado de derecho que permite, como regla general, corregir las fallas en la protección interna de los derechos humanos. Empero, ningún sistema jurídico es infalible. Ningún Estado, por avanzado que sea su sistema de procuración e impartición de justicia, puede ufanarse de alcanzar la perfección en la protección de los derechos humanos. Y la protección internacional de los derechos humanos, como hemos venido reiterando, opera precisamente en casos excepcionales, cuando todas las instancias internas se han mostrado

incapaces de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

En lo que atañe a México, si bien la norma general es el respeto a los derechos humanos, no está exento de fallas en la protección de tales prerrogativas. A este respecto, baste recordar, tan solo por citar algunos ejemplos, la represión contra el movimiento de los ferrocarrileros en 1958; el tan tristemente célebre y por fortuna derogado artículo 145 bis del Código Penal (disolución social), que a tantos abusos dió lugar; - los acontecimientos acaecidos el 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas, así como los hechos del 2 de junio de 1971 y la inseguridad que priva actualmente tanto en las zonas rurales como en las ciudades del país.

Por otra parte, las facultades constitucionales y metaconstitucionales del titular del Poder Ejecutivo Federal -entre las que se cuenta la iniciativa legislativa-(68), así como la endeble división de poderes que ha privado en nuestro sistema político hasta el momento, podrían llegar a ocasionar fallas en la protección interna de los derechos humanos.

Excedería los límites de este trabajo estudiar la positividad de la división de poderes consagrada en el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental (69); para nuestros objetivos sólo seña-

laremos que nuestro sistema jurídico y político permite la modificación ilimitada de la Constitución Política aún en lo que se refiere a lo que Karl Schmitt denominó las decisiones políticas fundamentales, y a pesar de que es una constitución formalmente rígida.

Conviene precisar que la doctrina ha subrayado que existen limitaciones al poder de modificación del Constituyente Permanente, y que el procedimiento para la reforma constitucional - previsto en artículo 135 de nuestra Carta Magna requiere el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales - hasta ahora dominadas por el partido encabezado por el titular del Ejecutivo.

Acerca de las limitaciones al Constituyente Permanente previsto en el artículo 135 constitucional, Felipe Tena Ramírez - opina: (70)

"Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia (se refiere a la del Constituyente Permanente), con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquéllos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución".

Empero, la historia constitucional mexicana no siempre ha conocido el respeto irrestricto a las limitaciones al Constituyente Permanente que señala Tena Ramírez. Hay que recordar que

el presidente Obregón llegó a detentar el poder suficiente como para alterar uno de los principios que la conciencia histórica del país y de la época revolucionaria consideran esenciales para que exista un orden constitucional: la no reelección. (71)

Desde luego, sería muy poco probable la repetición de hechos semejantes ahora que el presidencialismo está consolidado e institucionalizado y que el sistema de partido único está en declive; no obstante, en tanto no exista una división de poderes efectiva en México, el predominio absoluto del Ejecutivo - pueda llegar a menoscabar la vigencia de los derechos humanos - de los mexicanos. A este respecto, conviene tomar en cuenta -- que tal y como lo señala Emilio O. Rabasa: (72)

"...como el Poder Legislativo nunca ha rechazado ninguna iniciativa presidencial, no sólo en tratándose de re formas constitucionales, sino inclusive en lo referente a leyes ordinarias, todas las propuestas del Ejecutivo en el pasado fueron, en su totalidad y con celeridad, - aprobadas".

En lo que respecta a la independencia del Poder Judicial - de la Unión frente al Ejecutivo Federal, aunque la norma general es que dicho Poder Judicial sea una barrera contra los abusos de la autoridad, principalmente por medio del juicio de amparo, el control jurisdiccional de la legalidad puede llegar a fallar. Sobre el particular, Jorge Carpizo ha observado que: (73)

"La suprema corte posee cierta independencia frente al poder ejecutivo, pero puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la resolución".

Y es que si se considera que el titular del Ejecutivo, tiene en sus manos la designación y la remuneración de los más altos funcionarios judiciales, así como su remoción, es claro que le asiste la razón a Carpizo sobre la independencia relativa del Poder Judicial.

Al respecto, es preciso recordar que la designación de dichos funcionarios, el juicio de responsabilidad y los egresos de la federación se deciden en el Congreso de la Unión, integrada en su mayoría por los correligionarios políticos del Ejecutivo.

Por otro lado, es menester subrayar que el Ejecutivo Federal detenta el monopolio de la acción penal a través del Procurador General de la República, que preside el Ministerio Público de la Federación en los términos de los artículos 21 y 102 de nuestra Ley Suprema.

Y, como lo indica Carpizo: (74)

"En los casos concretos, el procurador decide si se ejerce o no la acción penal, y para su decisión se debe basar en los elementos de convicción del propio caso; pero

lo difícil de la situación es que el procurador decidirá discrecionalmente tal ejercicio y si no lo lleva a efecto, los interesados en que la persecución se cumpla, no pueden hacer nada, ya que la suprema corte de justicia ha resuelto que para estos casos no proceda el juicio de amparo porque se privaría de dicha facultad al ministerio público."

Lo anterior no puede ser ignorado por este trabajo porque, al adherirse al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, México se comprometió a respetar y a garantizar a todos sus súbditos los derechos reconocidos en él, así como a garantizar que toda persona cuyos derechos consagrados en ese tratado fueren violados, podrá interponer un recurso efectivo (artículo 2, párrafo 1 y 3 del Pacto).

Este deber no se limita a que el Estado se abstenga de interferir en la esfera jurídica del individuo tutelado por el Pacto; la obligación internacional de referencia también entraña un aspecto positivo, que consiste en emprender todas las acciones tendientes a reprimir la violación de los derechos consagrados en el Pacto, con la diligencia debida.

Además, pese a los importantes logros alcanzados por el gobierno de México, en materia de procuración y administración de justicia, en este ámbito la protección interna de los derechos humanos está expuesta a fallas de otro tipo. En su sexto informe de Gobierno, el presidente de la Madrid reconoció:

"que aún subsisten importantes problemas de seguridad pública, que se han agravado por la situación económica y el intenso proceso de urbanización, y que tanto los procesos de prevención e investigación policiaca, como los de impartición de justicia y los judiciales, todavía no son todo lo ágiles que se quisiera y subsisten fenómenos de deslealtad y corrupción." (75)

e) Crítica de Jesús Rodríguez y Rodríguez

Quizá sea Jesús Rodríguez y Rodríguez quién haya criticado en los términos más claros y enérgicos la posición asumida por el gobierno de México frente al Protocolo y otros instrumentos sobre la materia. Señala Rodríguez y Rodríguez sobre el particular:

"aún cuando resulta evidente que México se ha sumado, de manera sustancial, a la lucha en favor de los derechos humanos, debemos subrayar el hecho de que la participación de nuestro país en el proceso de reconocimiento y protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana ha sido, en cuanto al reconocimiento, tardío, y en cuanto a la protección, incompleta". (76)

A este respecto, subraya Rodríguez y Rodríguez que la participación de México en el reconocimiento internacional de los derechos humanos es tardía, porque apenas en 1981, México adhirió o ratificó siete de los más importantes instrumentos internacionales sobre la materia; e incompleta porque, tan sólo en lo que se refiere al Pacto y a la Convención Americana, México formuló diversas reservas y declaraciones interpretativas a dichos tratados y no se juzgó pertinente ni la adhesión de nuestro país al Protocolo ni se reconoció la competencia de la Corte -

Interamericana de Derechos Humanos, con arreglo al artículo 62 de la Convención Americana. (77)

Rodríguez y Rodríguez concluye sosteniendo que: (78)

"Tal posición asumida por nuestro gobierno en relación con aspectos tan trascendentales en materia de protección internacional de los derechos humanos, no ha dejado de causar un profundo desaliento y una gran preocupación. Lo primero, porque al cerrar las puertas de acceso a la admisión de comunicaciones individuales y estatales, se dejan prácticamente inoperantes, por lo que a nuestro país respecta, los mecanismos de control del cumplimiento por parte del Estado, de las obligaciones que al mismo imponen los instrumentos internacionales en cuestión; lo segundo, porque representa una rotunda negación de principios enunciados desde hace ya varias décadas, y conforme a los cuales reiteramos, no sólo la protección de los derechos humanos debe ser garantizada por un órgano jurídico, sino que, tratándose de derechos internacionalmente reconocidos y para ser eficaz, debe emanar de un órgano internacional."

Compartimos la preocupación externada por Rodríguez y Rodríguez respecto a la posición del gobierno de México frente al Protocolo, el artículo 41 del Pacto y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente en que dicha actitud representa un rezago de varias décadas en materia de protección internacional de los derechos humanos y en que la exclusión de los órganos tutelares enunciados de la protección internacional de los derechos del súbdito mexicano hace que la participación de nuestro país en la salvaguarda de esas prerrogativas sea incompleta y remisa. Sin embargo, no hay que olvidar que todos los individuos sujetos a la jurisdicción de México ya tie

nen acceso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 44 de la Convención Americana, lo cual ya representa una aceptación del acceso del súbdito mexicano a la instancia internacional tutelar de sus derechos humanos.

Empero, en tanto México no se adhiera al Protocolo Facultativo, no existirá una garantía absoluta de la plena observancia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos en nuestro país. Si bien la responsabilidad primordial e insustituible en la protección de los derechos consignados en dicho instrumento corresponde al Estado, no cabe duda de que tales derechos estarían más eficazmente protegidos si el individuo sujeto a la jurisdicción de México tuviera acceso al Comité de Derechos Humanos.

f) Incongruencia de la exposición de motivos

Por último, es preciso observar que la propia exposición de motivos lleva implícita la negación de los argumentos sostenidos por el Ejecutivo Federal en favor de la no adhesión de México al Protocolo Facultativo -y de la posición del gobierno de México frente al artículo 41 del Pacto y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos-, no sólo porque se aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conforme a la Convención Americana, sino en virtud de que en el documento de referencia se reconoce que:

"el hecho de que nuestra legislación interna tenga ya consagrados, en los mismos o parecidos términos, la casi totalidad de esos preceptos, o que nuestra propia legislación ya prevea diversos medios para preservar los derechos básicos y la dignidad de la persona, tampoco es razón suficiente para que México no adhiera a ellos, puesto que, con hacerlo, lo que logra es reafirmar su vigencia, además de contribuir a la extensión de la validez universal y al reforzamiento de las instituciones en que deberá fincarse un mundo más libre y más justo para todos." (79)

5) Posibilidad de adhesión

Nos hemos referido a posición del gobierno de México frente al Protocolo Facultativo y a lo que consideramos las motivaciones históricas a causas reales de tal actitud -que quizá la expliquen, pero no la justifican. Sin embargo, existen diversas circunstancias que nos hacen albergar ciertas esperanzas de que dicha posición sea rectificadas. Entre otras, destacan las siguientes:

A) Política exterior de México

A iniciativa del Ejecutivo de la Unión, el artículo 89, -fracción X, de nuestro Código Supremo, fue reformado y adicionado para elevar a la cúspide de la jerarquía normativa los principios rectores de la política exterior de México (Diario Oficial, 11 de mayo de 1988).

Los principios que norman el quehacer internacional de nuestro país son: no intervención; solución pacífica de las con

troversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo; lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La posible adhesión de nuestro país al Protocolo Facultativo -o a cualquier otro instrumento o acción de la comunidad Internacional para la protección internacional de los derechos humanos- no sólo no contravendría los principios enunciados, sino que sería congruente con ellos y los refrendaría, porque:

- a) La autodeterminación de los pueblos es el prerequisite esencial de los demás derechos humanos. Por eso, la consagración del derecho de los pueblos a la autodeterminación en nuestro Máximo Código, honra su apego al derecho internacional de los derechos humanos y sus compromisos adquiridos al adherir a los Pactos de Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, que tutelan el derecho de los pueblos a la libre autodeterminación para establecer de manera soberana su condición política y para proveer su desarrollo económico, social y cultural (artículo 1, párrafo 1 común).

Cabe recordar que el Comité de Derechos Humanos no es competente con arreglo al Protocolo para examinar como

nificaciones relativas a violaciones al derecho de las
pueblos a la autodeterminación, por tratarse de un -
derecho colectivo. (80)

- b) Como lo hemos reiterado, la protección internacional
de los derechos humanos no constituye intervención -
de conformidad con la Carta de la ONU; además, la --
adhesión de nuestro país al Protocolo, contribuiría
a prevenir que los individuos sujetos a su jurisdic-
ción que, consideraran lesionados sus derechos civi-
les y políticos buscaran el patrocinio de Estados ex
tranjeros para la protección de tales derechos. (81)
- c) Por los mismos motivos expuestos arriba, el sistema
de protección de los derechos humanos del Protocolo
Facultativo -y otros similares- tiene la virtud de
prevenir el surgimiento de controversias estatales.
- d) La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza
en las relaciones internacionales salvaguarda el dere-
cho a la autodeterminación, el principio de no inter-
vención y, por lo tanto, la dignidad inherente a la
persona humana; en particular, el principio normati-
vo que se comenta previene atentados a la vida, la -
libertad y la integridad de la persona.

e) En el derecho internacional general, el principio de la igualdad jurídica de los Estados es el correlativo del derecho a la igualdad ante la Ley protegido por el derecho internacional de los derechos humanos; los criterios discriminatorios, por lo demás, son incompatibles con la vigencia de los derechos humanos.

f) La promoción y la protección de los derechos humanos - constituyen parte medular de la cooperación internacional y son una obligación de los Estados miembros de la ONU, conforme a la Carta de San Francisco⁽⁸²⁾; de hecho, el fin último de la cooperación internacional no es otro que la salvaguarda y el enaltecimiento de la dignidad de la persona humana.

Asimismo, el derecho al desarrollo, según vimos, es un derecho humano en cuyo reconocimiento nuestro país ha participado intensamente, lo cual es de especial relevancia en virtud de que México sostiene la interdependencia de todos los derechos humanos.

g) La paz y la seguridad internacionales se fundan en la vigencia irrestricta de los derechos humanos, en todo momento y en todo lugar.

Por otra parte, la elevación de los principios normativos de la conducta internacional de México al rango

de la Ley Suprema de toda la Unión, corrobora el apego de nuestro país a las normas del derecho internacional y propicia la sana reflexión sobre nuestro quehacer internacional; es decir, la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional fomenta un clima apropiado para la rectificación de la posición del gobierno mexicano frente al Protocolo Facultativo.

A este respecto, convendría que el Senado de la República ejerciera y asumiera en forma más activa las atribuciones que le confiere la fracción I del artículo 76 de nuestra Carta Magna en materia de política exterior.

B) Universalismo y regionalismo en la protección de los derechos humanos en México

Como apuntamos, a partir de 1981 México es parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; al adherir a la Convención Americana nuestro país aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para examinar quejas individuales o no gubernamentales relativas a presuntas violaciones de los derechos definidos en dicho instrumento, conforme al artículo 44 del mismo

Sobre el particular, es pertinente recordar que el gobierno de México, hasta el momento, no ha sido condenado por la Comisión Interamericana, -ni por ningún otro órgano intergubernamental- por violaciones a los derechos humanos de sus nacionales. (83) Esto habla muy bien del sistema interno para la protección de los derechos humanos en México pero también, a nuestro parecer, sugiere un desconocimiento general de tales procedimientos en nuestro medio.

Sin embargo, lo que nos interesa subrayar es que ya existe una experiencia previa de nuestro país -positiva- respecto al acceso del individuo a la instancia para la protección internacional de sus derechos humanos. Esta experiencia se refleja, -por ejemplo, en la valiosa participación de prestigiosos expertos mexicanos con reconocida competencia en la materia, en el sistema interamericano para la protección internacional de los derechos humanos. (84) Asimismo, el hecho de que México participe en el sistema tutelar regional coadyuva a que, gradualmente, se vayan superando mitos, tabús y opiniones desinformadas sobre la protección internacional de los derechos humanos.

En vista de la participación de México en el sistema regional para la defensa de los derechos humanos, surge la siguiente pregunta, especialmente importante para este trabajo: ¿valdría la pena extender el acceso del súbdito mexicano a la ins-

tancia internacional de derechos humanos, del ámbito regional al universal?

Desde luego, la respuesta a tal interrogante dependerá de la posición que se asuma respecto al universalismo y el regionalismo en la protección de los derechos humanos. En lo que a nosotros atañe, consideramos que la coexistencia del universalismo y el regionalismo en la protección de los derechos humanos, lejos de oponerse, se complementan y permiten una más completa tutela de los mismos. (85)

En particular, si bien es cierto que el sistema interamericano para la salvaguarda de los derechos humanos representa ciertas ventajas frente al sistema universal, no debe olvidarse que el sistema establecido en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo se encuentra respaldado por la Asamblea General, merced a la relación existente entre ésta y el Comité de Derechos Humanos conforme al artículo 6 del Protocolo. (86) Es decir, el sistema del Protocolo Facultativo, tiene la ventaja de contar con la difusión de los informes del Comité, ante el órgano más representativo de la ONU.

Por otra parte, la adhesión de México al Protocolo permitiría que el sistema universal operara en aquellos casos

en que por cualquier motivo fuese demasiado complicado apelar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (v. gr., recesos) y viceversa, lo cual garantizaría una mayor seguridad a los individuos interesados, quienes podrían optar entre ambas instancias.

En lo concerniente a la duplicidad de procedimientos, el inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo⁽⁸⁷⁾ no sería óbice para la adhesión de México al mismo, pues podría evaluarse la conveniencia de formular una reserva a dicha disposición, con el objeto de evitar el doble examen de los mismos asuntos por el Comité y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Más adelante se exponen los términos de la reserva mencionada.

Finalmente, la adhesión de México al Protocolo extendería el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos a ciertos derechos consagrados en el Pacto pero no en la Convención Americana, como exponemos a continuación.

C) Diversidad de derechos consagrados en el Pacto y en la Convención Americana de Derechos Humanos

La Convención Americana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos concuerdan en la gran mayoría de los derechos consagrados en ellos, pero no todos los derechos tutelados por el -

Pacto lo están por la Convención Americana. Los derechos humanos consignados en el Pacto pero no en la Convención Americana son: el derecho de los pueblos a la autodeterminación (artículo 1); el derecho de las personas detenidas a ser tratadas con humanidad y con el respeto a la dignidad inherente a la persona humana (artículo 10); el derecho de todo extranjero amenazado con la expulsión a que su caso sea revisado (artículo 13); el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 16); y los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (artículo 27). (88)

De los derechos enunciados, el derecho de los pueblos a la autodeterminación está excluido del ámbito tutelar del Comité de Derechos Humanos conforme al Protocolo Facultativo (89); y, en caso de que México adhiriera al Protocolo, también lo estaría respecto a nuestro país el derecho de todo extranjero amenazado con la expulsión a que su caso sea revisado, en virtud de la reserva mexicana al artículo 13 del Pacto. (90)

No obstante, el hecho de que los otros derechos humanos mencionados estén excluidos del ámbito de la Comisión Tutelar Interamericana es demasiado importante como para ignorarlo: si México adhiriera al Protocolo garantizaría la plena vigencia del derecho de los detenidos a ser tratados con humanidad, del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos de las minorías. Específicamente, lo ante

rior es de alta trascendencia para este trabajo tomando en cuenta que:

a) El artículo 10 del Pacto, establece:

- "1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
- "2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.
- "3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica."

Lo prescrito por el precepto citado concuerda plenamente con otras disposiciones aplicables de nuestra legislación nacional, entre las que destacan los artículos 18, párrafos primero, segundo y tercero, y 19, último párrafo, de nuestra Constitución Política, así como con la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados (artículo 13), y la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del D. F. (artículos 44 y 46).

Sin embargo, la realidad no siempre se ajusta a la norma jurídica, sobre todo en tratándose de funcionarios policiacos y penitenciarios; además, conviene resaltar

que el citado artículo 10 del Pacto está íntimamente vinculado con el artículo 7 del mismo (derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas, - crueles, inhumanos o degradantes), lo cual nos precupa en virtud de los vicios que aún subsisten entre algunos servidores públicos. A este respecto, conviene recordar la serie de motines y protestas - que se han venido multiplicando en los centros penitenciarios del país y a los que los medios de difusión han dado amplia cobertura.

- b) El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es inderogable de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto (estado de excepción); - aunque este derecho no tiene un correlativo específico entre las garantías del gobierno consagradas en nuestra Ley Suprema, está protegido de manera implicita por la garantía de audiencia (párrafo segundo del artículo 14 constitucional), según la cual:

"Nadie podrá privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formas esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

No obstante, dados los términos absolutos del artículo 29, en relación con el 1º, de nuestra Constitu

ción⁽⁹¹⁾, convendría que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica fuese protegido, adicionalmente, por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al Protocolo Facultativo.

c) De conformidad con el artículo 27 del Pacto:

"En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma."

El artículo 27 citado, se relaciona estrechamente con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, que establece:

"Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." (subrayado nuestro)

En México sobreviven alrededor de cincuenta y seis grupos indígenas que hablan sus lenguas autóctonas, tienen prácticas religiosas características y una cultura propia, así como rasgos étnicos que los distinguen del resto de la población; es decir, que pueden considerarse como minorías étnicas, religiosas o lingüísticas conforme al artículo 27 del Pacto.

Para 1980, la población indígena de México (considerada como aquella que es monolingüe o bilingüe, esto es, que habla exclusivamente su propio idioma, o éste y el español) ascendía a más de cinco millones de individuos, de los cuales alrededor de un millón -- eran monolingües y poco más de tres millones y medio, bilingües. (92)

Entre los grupos indígenas que subsisten en nuestro país figuran los nahuas, mixtecos, zapotecos, tarascos, tzeltal-tzotzil, choles, coras, yaquis, tarahumaras, mayos, mazahuas, otomíes, mixes, lacandones, chamulas y triquis, así como reducidos grupos de seris, pápagos, varohios, cochimíes, kikapús y otros en franco proceso de extinción. (93)

Conviene enfatizar que los derechos de las minorías no están tutelados como garantías constitucionales en nuestro régimen jurídico, y que la adhesión al Pacto vino a subsanar un vacío jurídico en esta materia.

Pero, igualmente, es justo señalar que el gobierno de México ha implementado una política indigenista tendiente a salvaguardar los derechos sociales y -

las garantías individuales de los grupos mencionados, a través del Instituto Nacional Indigenista, de las Secretarías de Salud, de Educación Pública, de la Reforma Agraria, del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los gobiernos de los Estados y otras dependencias.

También debe resaltarse que en diversos Estados de la República existen estaciones de radio que difunden sus mensajes en lenguas indígenas, que se han realizado importantes tirajes de libros de texto - gratuitos en idiomas autóctonos y que, desde hace varias décadas, se imparte la educación primaria - sobre una base bilingüe en diversas zonas rurales del país. (94)

Empero, sin soslayar los importantes logros de la política indigenista del gobierno mexicano, la realidad es que las condiciones de marginación política, económica y social en que viven nuestros connacionales indígenas - que se refleja, por ejemplo, en el éxodo hacia las ciudades e incluso al extranjero -, así como la segregación del proceso de desarrollo del país, la explotación, la desnutrición, el subempleo, la alcoholización, la aculturación y, en

general, la miseria y el desamparo ancestral de los indígenas de México, mueven a la reflexión sobre la vigencia irrestricta de sus derechos humanos.

Por otra parte, no hay que olvidar que, a raíz del recrudecimiento de las tensiones políticas y sociales y de la situación bélica que privan al sur del Soconusco, la responsabilidad del gobierno de México respecto a la vigencia de los derechos de las minorías reconocidos en el artículo 27 del Pacto ya no se limita tan sólo a los grupos indígenas mexicanos, pues una buena parte de los refugiados centroamericanos -sobre todo los guatemaltecos- que han encontrado protección en nuestro suelo, son indígenas.⁽⁹⁵⁾

En particular, para los efectos de este trabajo nos preocupan el derecho de las minorías a practicar su religión y a emplear su propio idioma.

-El derecho de las minorías a profesar y a practicar su propia religión. Al adherir al Pacto, México no formuló reserva o cláusula interpretativa al artículo 27 del mismo, en lo relativo al derecho de las minorías a profesar y a practicar su propia religión, reserva que debió haberse formulado en virtud de las restricciones que en materia de culto establece la -

Constitución mexicana y que podrían originar conflictos respecto al artículo 27 citado.

De otro lado, la penetración cultural de diversas sectas extranjeras entre los grupos indígenas del país, con objetivos no del todo claros, podría poner en peligro la vigencia de este derecho. Pese a que todo individuo tiene el derecho a profesar la religión que más le plazca, los métodos utilizados por algunas sectas para allegarse de creyentes y la manipulación que suelen hacer de éstos para fines extraños pueden resultar lesivos al artículo 27 del Pacto cuando no se basen en el libre consentimiento del individuo. Basta recordar que grupos como el encabezada por Hubbard ("Dianética") han sido expulsados y perseguidos en los Estados Unidos por sus actividades ilícitas y han trasladado sus operaciones a otros países, entre los que se cuenta el nuestro.

-El derecho de las minorías a emplear su propio idioma. Existen motivos para suponer que la vigencia de este derecho en México no siempre es plena, en especial en lo que se refiere a indígenas presos o detenidos. Amnistía Internacional envió una delegación a nuestro país en enero de 1985 para investigar denun

cias de presuntas violaciones a los derechos humanos en zonas rurales de Chiapas y Oaxaca ⁽⁹⁶⁾; entre las cuestiones que preocuparon a Amnistía Internacional en esa ocasión, figuraron precisamente ciertos casos de indígenas presos en esas entidades y condenados - con base en pruebas testimoniales a cargo de otros - indígenas que no hablaban español. A este respecto, se señala en las conclusiones de la investigación - efectuada por Amnistía Internacional:

"Es evidente que la veracidad de este tipo de testimonios depende en gran medida de las circunstancias en que se hayan obtenido y de las oportunidades a disposición de la defensa para efectuar un contrainterrogatorio a los testigos de cargo. Abogados consultados por Amnistía Internacional han llamado la atención sobre posible distorsión de los testimonios, tanto de acusación como de defensa, derivada del hecho de que, en muchos de estos procesos, puede suceder que los testigos de ambas partes sean analfabetas y sólo hablen lengua indígena, mientras que las actuaciones procesales se desarrollan en castellano. Como resultado de esto, la exactitud de los intérpretes empleados por los tribunales y por las oficinas locales del Ministerio Público que transcriben al castellano las declaraciones hechas en dialecto indígena es de vital importancia. Como se confirmara en la entrevista con el Procurador General del Estado de Oaxaca, otro factor a tener en cuenta es que muchos de los presos indígenas deben confiar su defensa a un funcionario no profesional de la abogacía, - designado por el tribunal, ya que en muchas regiones no existen abogados disponibles para este trabajo.

"Amnistía Internacional reconoce las dificultades inherentes a garantizar investigaciones criminales sin demora y con imparcialidad cuando los delitos se han cometido en pueblos remotos e inaccesibles, y cuando las actuaciones procesales se complican todavía más por las barreras del idioma y el analfabetismo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos factores

también agravan considerablemente el riesgo de que los testigos sean manipulados, con o sin su conocimiento, por terceros a quienes interese lograr una condena, por razones personales o políticas". (97)

Es importante subrayar que el ejercicio del derecho de las minorías a emplear su propio idioma se relaciona, en estos casos, con el inciso f) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto (derecho a la igualdad ante la justicia), que dispone que toda persona acusada de delito tendrá derecho, en plena igualdad, a ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no conoce el idioma empleado por el tribunal.

D) Seriedad del Comité de Derechos Humanos

Quizá en un primer momento se explicara la reticencia del gobierno de México a adherir al Protocolo Facultativo, ya que - había incertidumbre acerca del desempeño del Comité de Derechos Humanos de conformidad con el Protocolo. Sin embargo, a más de una década de actividades del Comité, han quedado perfectamente demostrada su seriedad, imparcialidad, apoliticidad y profesionalismo. Asimismo, el Comité ya ha establecido criterios uniformes respecto a la interpretación, aplicación y alcance de las disposiciones del Protocolo, tal y como se expuso en el ca

pítulo anterior de este trabajo.

De manera que ya no es posible argüir el desconocimiento del modus operandi del Comité con arreglo al Protocolo, como pretexto para que nuestro país no adhiere al mismo.

E) Países latinoamericanos partes en el Protocolo Facultativo

Hasta 1987, eran partes en el Protocolo Facultativo los siguientes países latinoamericanos y del Caribe: Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.⁽⁹⁸⁾

Como se observa, entre los países mencionados figuran la mayoría de los Estados latinoamericanos que han establecido un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación (Argentina, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), a excepción de Brasil y México.

Si los acontecimientos siguen el curso deseado por dichos países, entre ellos el nuestro, y existe la voluntad política necesaria, es de esperarse que el tráfico jurídico, comercial, científico, técnico, cultural y de personas entre ellos se incremente.

En esa virtud, la adhesión de México al Protocolo comple-

mentaría las acciones tendientes a la concertación regional y, llegado el momento, a la integración económica, política y cultural con dicho bloque de naciones.

La adhesión de México al Protocolo contribuiría a reducir las posibilidades de roces diplomáticos con esos Estados con motivo de la protección de los derechos civiles de sus nacionales -como ya ha ocurrido con uno de ellos-, fortaleciendo así un clima propicio para la concertación latinoamericana.

Por añadidura, la adhesión de México al Protocolo sería un gesto de voluntad para incorporar el derecho internacional de los derechos humanos al orden jurídico de los miembros del Mecanismo, que seguramente no pasaría desapercibido para los Estados miembros del Mecanismo que ya son partes en el Protocolo. - Igualmente, la adhesión de México al Protocolo añadiría un elemento más de identidad entre nuestro país y los países hermanos con los que se ha establecido el Mecanismo.

Es importante señalar que si la totalidad de los miembros del Mecanismo fueran partes en el Protocolo, el ámbito tutelar del Comité de Derechos Humanos, con arreglo al Protocolo, abarcaría a aproximadamente el 80% de la población de América Latina.

F) Politización del debate internacional sobre los derechos humanos

Recientemente se ha venido observando una creciente politización del debate sobre los derechos humanos en los foros universales. En particular, ha sido a partir del 43° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, celebrado en Ginebra en febrero y marzo de 1987, que se ha incrementado de manera significativa la tendencia de ciertos países a ideologizar y manipular el tema de los derechos humanos con fines políticos, desvirtuando así los propósitos y principios del derecho internacional de los derechos humanos⁽⁹⁹⁾

La politización del tema de los derechos humanos ha preocupado al gobierno de México, en virtud del menoscabo que tal actitud representa para el nivel de los trabajos sobre la materia, e incluso para la respetabilidad de los órganos competentes y para el cumplimiento de su mandato de conformidad con la Carta de la ONU. En diversas oportunidades, los representantes de nuestro país ante la Comisión de Derechos Humanos, el ECOSOC y la Asamblea General de la ONU han reiterado dicha preocupación del gobierno mexicano por las actitudes unilaterales ajenas al espíritu del derecho internacional de los derechos humanos.

A este respecto, es preciso señalar que los enfoques unilateralistas de ciertos países sobre la cuestión de los derechos

humanos han llegado a provocar ataques injustificados contra - la actitud de nuestro país en la protección internacional de - los derechos humanos, motivados por el rechazo del gobierno de México a prestarse a maniobras ajenas a los propósitos del sistema internacional para la tutela de los derechos humanos. Inclusive se ha acusado a nuestro país de seguir criterios selectivos en la materia y su firme negativa a las imposiciones unilaterales ha ocasionado fricciones diplomáticas bilaterales - con el gobierno norteamericano y otros.

Acerca de la politización de los debates en la Comisión de Derechos Humanos, el entonces Director en Jefe para Asuntos Multilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Doctor - Jorge Montaña, manifestó a la prensa nacional el 23 de marzo de 1987: (100)

"El tema de los derechos humanos se ha politizado a tal grado que, de hecho, y de la manera más aberrante, algunas naciones lo han convertido en una "moneda de cambio". Es decir, utilizan el tema de derechos humanos para golpear a gobiernos. Denunciando que un país no respeta los derechos humanos, se le resta autoridad moral".

En la misma oportunidad, el Doctor Montaña, agregó: (101)

"Para muchas naciones la tarea de disociar el ánculo político del tema de derechos humanos, resulta más - que imposible, sobre todo cuando lo que se busca es justamente eso: el politizar la discusión del tema"

Por su parte, el 18 de mayo de 1988, el entonces represen-

tante permanente de México ante la ONU, Lic. Mario Moya Palencia, refutó que la actuación del gobierno de México en el ámbito de los derechos humanos obedeciera a criterios selectivos o a presiones externas; sobre el particular, subrayó el Lic. Moya Palencia: (102)

"México cree que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y que merecen el mismo respeto los derechos civiles y políticos que los derechos económicos, sociales y culturales.

"Es por esto también que estimamos muy peligroso el exámen unilateral que hacen algunos estados, al margen de la Comisión (se refiere a la de Derechos Humanos), sobre el estado que guardan los derechos humanos en determinado lugar del mundo, porque se constituyen en jueces sin apelación en un proceso a menudo marcado por la providencia al intervencionismo...

"La actuación de México en el campo de la protección de los derechos humanos tiene su fundamento en las garantías individuales y en los derechos sociales que consagra su Constitución Política y en los principios y normas de la declaración universal y de los pactos internacionales de derechos humanos, y de ninguna manera obedecen a criterios selectivos, ni a ningún tipo de presiones reales o supuestas...

"En consecuencia, debemos pugnar porque sigan prevaleciendo, ante cualquier otra consideración o interés, -- los principios del derecho humanitario y la genuina aspiración de contribuir a crear condiciones que permitan el respeto y el cabal ejercicio de los derechos y libertades de los individuos y de los pueblos, objetivo fundamental de nuestras instituciones políticas, nacionales e internacionales".

En el mismo sentido, la Lic. Margarita Diéguez Armas, integrante de la delegación enviada por el gobierno de nuestro país al primer periodo ordinario de sesiones de 1988 del ECOSOC, señaló que a México le preocupa "la orientación que se percibe en los debates al utilizar el tema de los derechos humanos con fi-

nalidades meramente políticas". (103)

De las declaraciones citadas se desprende que el rechazo del gobierno mexicano a la politización del tema tiende a conjurar las acciones unilaterales y, por lo tanto, intervencionistas, que sólo manipulan a la protección de los derechos humanos como pretexto para la obtención de fines ajenos a ella.

Lo anterior no puede ser ignorado por este trabajo, porque lo cierto es que será imposible sustraer la política de la protección internacional de los derechos humanos en tanto la situación de éstos se examine en foros integrados por representantes gubernamentales, es decir, en foros eminentemente políticos. Además, la politización de los foros mencionados no es un fenómeno aislado, sino un aspecto de la más generalizada crisis del multilateralismo.

Por otra parte, si la actitud de México en la protección internacional de los derechos humanos se basa en las normas de la Carta Internacional de Derechos Humanos, no hay que olvidar que ésta no se agota en las normas de carácter sustantivo, pues también incluye los mecanismos para su implementación, entre los que destaca el derecho de acción individual previsto en el Protocolo Facultativo.

Si el gobierno de México pretende, con justa razón, evitar la politización del tema de los derechos humanos, podría contribuir a ello rectificando su posición frente al Protocolo. Así fue en pequeña medida, la adhesión de nuestro país al Protocolo restaría campo a la manipulación del tema con fines políticos, porque ciertas controversias se ventilarían ante el Comité de Derechos Humanos, órgano imparcial y apolítico, sujeto a reglas precisas.

Igualmente, la adhesión de nuestro país al Protocolo Facultativo no sólo refrendaría su apego al derecho internacional de los derechos humanos, sino que también fortalecería la congruencia de su quehacer en la tutela internacional de los derechos humanos y, por consiguiente, la imagen y el prestigio de nuestro país en los foros competentes, con todos los beneficios que ello conllevaría a los intereses nacionales en general.

Por lo demás, coincidimos con el Dr. Montaña cuando afirma: (104)

"La variedad de mecanismos específicos que los Estados miembros de la ONU han establecido para apoyar el objetivo de dar plena vigencia a los derechos humanos, constituyen un marco institucional legítimo que requiere ser preservado y fortalecido".

No cabe duda de que la adhesión de México al Protocolo fortalecería y contribuiría a preservar dicho marco institucional.

G) Posición del Licenciado Salinas de Gortari frente a los derechos humanos y su protección internacional

Durante el proceso electoral de 1988 una de las demandas más insistentes de la ciudadanía fue la exigencia de una mayor seguridad, de una eficiente y expedita procuración y administración de justicia y de la vigencia irrestricta de los derechos humanos en México, añeja aspiración del pueblo mexicano - que aún no ha sido posible realizar por completo.

En respuesta al clamor popular por la plena vigencia del Estado de derecho y el cumplimiento de la ley, el ahora presidente de la República ha formulado planteamientos claros y realizado acciones concretas al respecto durante su campaña electoral y durante su gestión presidencial.

Al instalar la Comisión de Administración de Justicia del Instituto de Estudios Políticos y Sociales del Partido en el poder (IEPES), el 17 de agosto de 1988, el Lic. Salinas de Gortari declaró: (105)

"El mandato popular expresado en las últimas elecciones deja en claro que el pueblo de México desea ser gobernado bajo el imperio de la ley y de las instituciones, -- con respecto a los derechos humanos, políticos y sociales...

"(Por eso), mi primer compromiso es la preservación y el fortalecimiento del Estado de Derecho para garantizar la convivencia armónica y la concordia entre los mexicanos".

Y es que, como lo señaló en la misma ocasión el coordinador de la Comisión de Administración de Justicia del IEPES, --
Eduardo Andrade: (106)

"Pese a los esfuerzos realizados por los sucesivos gobiernos, el pueblo sigue sintiéndose objeto de un trato injusto en muchas de sus relaciones con el Estado y con otros poderes sociales frente a los cuales carece de defensa adecuada.

"Las insuficiencias en la administración de justicia - constituyen una muy importante fuente de irritación social, deterioran la imagen del régimen, merman su credibilidad y explican buenaparte de los votos que favorecieron a otras corrientes políticas en la última con tienda electoral".

En cuanto a la protección internacional de los derechos humanos, durante la primera reunión de la Comisión de Asuntos Internacionales del IEPES, efectuada en la ciudad de Chihuahua el 24 de marzo de 1988, el Lic. Salinas de Gortari manifestó: (107)

"El respeto a las libertades individuales y la plena vigencia de los derechos humanos son norma fundamental de la convivencia nacional e internacional. La acción de la comunidad internacional se justifica en aquellos casos en los que se violan los derechos humanos de manera masiva y sistemática y en que resultan inoperantes los recursos legales para la protección e integridad del individuo. Sin embargo, la preocupación por la situación de los derechos humanos no puede ser pretexto para interferir en los asuntos internos de otros Estados.

"Ningún país tiene, en función de sus intereses unilaterales, la autoridad política, moral o jurídica para otorgar certificados de buena o mala conducta en materia de derechos humanos y ejercer, en consecuencia, presiones - inaceptables.

"La vigencia real de los derechos y las libertades básicas está en función de un derecho colectivo: el de la libre determinación. El respeto al mismo es prerequisite

ineludible para que puedan existir y ser vigentes los otros derechos y libertades del individuo".

En los conceptos expresados por el Lic. Salinas de Gortari acerca de la protección internacional de los derechos humanos encontramos la preocupación de que dicha protección sirva de pretexto a acciones unilaterales e intervencionistas ajenas al espíritu del derecho internacional de los derechos humanos, lo cual implica una continuidad con la posición que ha venido sosteniendo el gobierno de México frente a la politización del debate internacional sobre los derechos humanos.

Ahora bien, de las declaraciones citadas se desprende que la posición del Lic. Salinas de Gortari sobre la tutela internacional de los derechos humanos es que ésta procede cuando: a) se violan los derechos humanos de manera masiva y sistemática, y b) resultan inoperantes los recursos legales para la protección e integridad del individuo. Salta a la vista que la última hipótesis comprende a los sistemas de protección como el instituido en virtud del Protocolo Facultativo que, además, no constituye intervención y es imparcial y apolítico.

Por otra parte, al recibir la notificación oficial de que había sido declarado presidente electo, el Lic. Salinas de Gortari invitó al debate sobre los grandes temas de interés nacional (deuda externa, futuros comicios, seguridad y pobreza) y señaló que en dicho debate se debe buscar una respuesta eficaz

al intenso reclamo de los ciudadanos por más seguridad. (108)

Tomando en cuenta lo anterior, consideramos que el clima político interno es propicio para la rectificación de la posición del gobierno de México frente al Protocolo Facultativo. Desde luego, la posible adhesión de México al Protocolo no resolvería, por sí misma, las deficiencias y carencias en el sistema interno de protección de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, sí representaría un aliciente para mejorar la procuración y administración de justicia en lo que a los derechos reconocidos en el Pacto se refiere y constituiría un valioso instrumento en la estrategia para el fortalecimiento de las garantías legales de los mexicanos. Además, no cabe duda de que la adhesión de nuestro país al Protocolo demostraría una verdadera voluntad de corregir las fallas que pudieran presentarse en la protección interna de los derechos consagrados en el Pacto y de contribuir, por lo tanto, a que en México se viva bajo el imperio de la ley.

H) Transformación política de la sociedad mexicana

Quizá uno de los fenómenos más característicos de la sociedad mexicana -nos referimos a lo que se ha venido denominando - como la "sociedad civil"- en el momento actual, sea el grado de participación, madurez política, civismo, capacidad de organización solidaria y movilización que ha alcanzado para plantear

las inquietudes ciudadanas y contribuir a la solución de los -
problemas nacionales dentro del cauce de la ley.

Así quedó demostrado durante la pasada contienda electoral por la presidencia de la República en la que, a pesar de todo, la mayoría de los mexicanos mantuvieron una actitud de tolerancia y el diálogo imperó sobre los conatos de anarquía, autoritarismo y violencia en las acciones solidarias de los mexicanos para colaborar en la superación de las consecuencias de diversos desastres como los sismos de 1985; y en las muestras de descontento por la puesta en marcha de la planta nuclear de Laguna Verde, sólo por citar algunos ejemplos.

Igualmente, ya puede hablarse de una opinión pública más o menos responsable, informada y atenta a los sucesos relevantes del acontecer nacional e internacional, aunque todavía falta mucho por hacer por parte de los medios masivos de comunicación, especialmente la radio y la T. V.

Y, a este respecto, es preciso aclarar que nos referimos a la opinión de la masa de público, más que a la de las élites o clases escogidas de opinión, para seguir la terminología de Plano y Olton. (109)

Existe un inusitado nivel de concientización acerca de -

los problemas que aquejan al país, no sólo en los círculos universitarios, académicos, intelectuales, gubernamentales y políticos, sino también entre obreros, campesinos, amas de casa, padres de familia, jóvenes e incluso niños, como se observó durante la reciente contienda electoral.

En lo que concierne a la protección de los derechos humanos, se ha observado una renovada participación de organizaciones no gubernamentales mexicanas en la materia, la constitución de nuevas asociaciones con ese objeto social, la proliferación de eventos académicos sobre diversos aspectos de los derechos humanos, e incluso han surgido propuestas serias para el establecimiento de procuradurías para la defensa de los derechos del individuo y del ciudadano, una de las cuales ya ha cristalizado en el interior de la República. (110)

Esta transformación en las actitudes políticas y sociales de los mexicanos, que no ha culminado, es de primordial importancia para los efectos de nuestro trabajo, porque el sistema de protección establecido en virtud del Pacto y su Protocolo Facultativo se respalda, en última instancia, en la opinión pública.

Asimismo, es relevante porque la adhesión de México al Protocolo reforzaría la confianza de la sociedad mexicana en la -

viabilidad de hacer valer sus derechos con arreglo a la ley, - contribuyendo así a la paz social.

6) Implicaciones jurídicas

Según apuntamos, a la luz del derecho internacional el cumplimiento del derecho interno no es excusa para el desacato del principio pacta sunt servanda; por consiguiente, es de primordial importancia para los propósitos de este trabajo el análisis de las implicaciones que la adhesión de México al Protocolo probablemente representaría para su orden jurídico interno.

A continuación nos referimos a ciertos aspectos relativos a la armonización de ciertas disposiciones del Protocolo Facultativo con la legislación nacional, en el entendido de que las siguientes reflexiones no constituyen un mero ejercicio académico, ya que son aplicables, mutatis mutandis, al examen de quejas individuales o no gubernamentales de conformidad con el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es parte.

A) Obligación de investigar de buena fe los hechos materia de la comunicación

Como señalamos, el Comité de Derechos Humanos ha determinado que una de las obligaciones de los Estados partes en el Pacto y su Protocolo es investigar, de buena fe, las alegacio-

nes que en su contra contengan las comunicaciones sometidas al conocimiento del Comité con arreglo al Protocolo. (111) Esto quiere decir que el Estado parte interesado no debe prejuzgar las afirmaciones del autor de la comunicación.

Luego, si México adhiriese al Protocolo estaría obligado a investigar de buena fe las acusaciones en su contra contenidas en las comunicaciones individuales dirigidas al Comité, antes de contestarlas definitivamente. (112)

Dicha investigación debería involucrar necesariamente a las autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias y sin perjuicio de cualesquiera otras dependencias que por materia de la Comunicación tuvieran que intervenir.

Conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, corresponde al Procurador General, inter alia: 1) vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; 2) promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; 3) representar a la federación en todos los negocios en que ésta sea parte; 4) prestar consejo jurídico al gobierno

federal; y 5) dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la actuación del gobierno federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias. (113)

Asimismo, conviene subrayar que la intervención del Procurador General de la República sería imprescindible en virtud de su carácter de titular del Ministerio Público Federal, que ostenta el monopolio de la acción penal y se supone representa al interés general de la sociedad⁽¹¹⁴⁾. El respeto de los derechos humanos es un asunto que compete a la sociedad en su conjunto y la investigación de los hechos conforme al Protocolo podría poner al descubierto actividades presuntamente delictivas.

Por otra parte, al tenor del artículo 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento".

En cuanto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, el artículo 28, fracción I, de la Ley Orgánica arriba citada le atribuye:

"Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en las que el país sea parte".

Ahora bien, la investigación de los hechos no tendría que encaminarse únicamente a preparar la defensa del país ante el Comité sino, en su caso, podría contribuir a rectificar los errores en la tutela interna de los derechos consagrados en el Pacto en que se hubiese llegado a incurrir. Así se evitaría el dictamen condenatorio del Comité. La rectificación motu proprio de tales fallas, lejos de demeritar la imagen del país, la honraría y evitaría el menoscabo innecesario de su prestigio.

B) Medidas provisionales

Si México reconociera la competencia del Comité de Derechos Humanos de conformidad con el Protocolo, podría presentarse el caso de que dicho órgano tutelar solicitara la adopción de medidas provisionales, cautelares o precautorias para evitar un daño irreparable al autor de la comunicación, con arreglo al artículo 86 de su Reglamento⁽¹¹⁵⁾, aunque esta posibilidad sería sumamente remota en virtud de que en nuestro país, si bien la pena de muerte está prevista para los delitos más graves⁽¹¹⁶⁾, la pena capital ha dejado de practicarse.

Más bien, en lo que concierne a México, la solicitud de medidas provisionales podría llegar a presentarse, básicamente, - en el caso de suspensión de garantías, si dicha suspensión incluyera las garantías que tienen por objeto preservar la vida y la integridad del individuo; es decir, si la suspensión fuera contraria al artículo 4 del Pacto⁽¹¹⁷⁾

Paradójicamente, en una situación excepcional -que quizá sería cuando más necesaria fuera la acción tutelar del Comité-, sería sumamente complicado intentar una solicitud de medidas provisionales por parte de dicho órgano. En las circunstancias - propias de un estado de excepción, en que podrían proliferar las ejecuciones sumarias y en las que las comunicaciones probablemente estarían bloqueadas o interrumpidas, sería difícil, si no imposible, tener acceso al Comité en tiempo útil. No obstante, si se actuara con diligencia, quizá dichas medidas podrían llegar a ser efectivas.

Por lo demás, es obvio que, llegado el caso, convendría al gobierno de México obsequiar la petición de medidas provisionales del Comité porque, pese a que dicha solicitud sólo reviste una autoridad moral, ello enaltecería la imagen del país, como un Estado respetuoso de sus compromisos internacionales y de la dignidad humana. También sería pertinente recordar que el cumplimiento de la solicitud de medidas provisionales obsequiaría,

más que a la autoridad del Comité, a los compromisos asumidos por el país al adherir al Pacto.

C) Cumplimiento de las observaciones del Comité

Los procedimientos ventilados conforme al Protocolo Facultativo pueden desembocar, según vimos: a) en la declaración -- del asunto como inadmisibile, suspendido o abandonado; b) en el dictamen absolutorio del Estado parte interesado, o c) en la condena del Estado parte interesado por violaciones a los derechos reconocidos en el Pacto.

Las dos primeras posibilidades no plantean problema alguno respecto al orden jurídico interno del Estado involucrado, por lo que aquí nos referiremos a la última de ellas.

Aunque las observaciones emitidas por el Comité no son -- obligatorias y sólo están investidas de fuerza moral, el preciso recordar que pueden considerarse como una prueba fehaciente del incumplimiento del Estado parte interesado de sus obligaciones adquiridas en virtud del Pacto, respecto al cual debe observar el principio pacta sunt servanda.

Igualmente, partimos de la hipótesis de que México, en el inusitado caso de ser objeto de un dictamen desfavorable, actuaría con la buena fe que ha caracterizado su quehacer inter

nacional. Sobre el particular, consideramos que el gobierno - de nuestro país no permitiría que el incumplimiento de un dictamen del Comité maculara su prestigio en un asunto tan delicado como el del respeto a los derechos humanos de sus súbditos.

De manera que es razonable suponer que el gobierno de México cumpliría con las observaciones del Comité como si éstas fuesen obligatorias desde el punto de vista jurídico.

En los casos en que el Comité considera que un Estado parte en el Protocolo ha incurrido en violaciones del Pacto, expresa su opinión en el sentido de que dicho Estado parte interesado debe otorgar indemnización a la víctima y adoptar medidas efectivas para reparar esas violaciones y para asegurar que, en lo futuro, no se repitan violaciones semejantes.

Para efectos de exposición nos referiremos en particular a las medidas que debería adoptar México, si adhiriese al Protocolo y fuese objeto de un dictamen desfavorable en algún asunto examinado por el Comité, con objeto de: a) reparar las violaciones al Pacto en que hubiese incurrido; b) indemnizar a la víctima; c) reparar las violaciones ocasionadas por una sentencia interna firme contraria al Pacto; y d) prevenir la repetición de violaciones semejantes a las que motivaron el asunto.

a) Medidas restitutorias

Es un principio general de derecho internacional que el sujeto que viola una norma jurídica internacional está obligado a reparar las consecuencias que dicha conducta ilícita ocasiona. En este sentido, la Corte Permanente de Justicia Internacional declaró en el caso Chorzów: (118)

"es un principio de derecho internacional, y aun un concepto general de derecho, que cualquier incumplimiento de un compromiso impone la obligación de -- efectuar una reparación".

En el caso que nos ocupa, la obligación de reparar - las violaciones a los derechos consagrados en el Pacto deriva del artículo 2 del mismo, conforme al cual los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas - oportunas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, así como a garan tizar que toda persona cuyos derechos reconocidos en - el Pacto hubiesen sido violados podrá interponer un re curso efectivo. Según vimos, la eficacia de un recur so se mide en proporción a su capacidad de desenbocar en una reparación adecuada. (119)

La doctrina, la práctica y la jurisprudencia interna- cionales coinciden en que, normalmente, la reparación de una violación a una norma jurídica internacional de be consistir, en primer lugar y en la medida de lo po-

sible, en el restablecimiento de la situación que hubiese existido de no haberse infringido la respectiva obligación jurídica (restitutio in integrum). (120)

En el citado caso Chorzów, la Corte Permanente de Justicia Internacional determinó: (121)

"El principio esencial que deriva de la noción misma del acto ilícito y que parece desprenderse de la práctica internacional, especialmente de la jurisprudencia de los tribunales arbitrales, es que la reparación debe, en la medida de lo posible, borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer el estado que hubiera verosímilmente existido si dicho acto no hubiese sido cometido."

El principio de la restitutio in integrum no es desconocido por nuestro régimen jurídico interno; lo reconocen tanto el artículo 1915 del Código Civil para el D. F., aplicable en materia federal, en toda la República, relativo a la reparación del daño provocado por actos ilícitos como el artículo 80 de la Ley de Amparo, aplicables por analogía. El artículo 80 de la Ley de Amparo prevé:

"La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que opere en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija".

Al artículo 1915 del Código Civil nos referimos en el inciso siguiente. Luego, puede afirmarse que una primera categoría de medidas tendientes a reparar alguna violación del Pacto consistiría en la adopción de aquellas encaminadas a otorgar la restitutio in integrum a la víctima del ilícito; igualmente, podemos afirmar que, de manera general, la aplicación del principio de la restitución no se opone al orden jurídico mexicano.

Dentro de esta categoría de medidas restitutorias se enmarcarían, por ejemplo, la declaración judicial de la ilegalidad del acto reclamado⁽¹²²⁾, o la liberación de la persona ilegalmente presa o detenida.

Al respecto, procedería la aplicación del principio contenido en el artículo 1830 del Código Civil, que dispone:

"Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres."

Es obvio que el Pacto, Ley Suprema de la Unión, es una ley de orden público y que, por lo tanto, la violación de los derechos consagrados en él constituiría un hecho ilícito; aunque no sería éste el caso si el acto reclamado violara el Pacto pero no la Constitu-

ción General, hipótesis en la que se configuraría una imposibilidad jurídica para la restitución.

Por otra parte, la restitución en especie sería impracticable si el daño ocasionado por la violación fuere irreparable, esto es, si se diera una imposibilidad material para ella (v.gr., pérdida de la vida). Y, aún cuando fuere posible el restablecimiento del statu quo ante, la restitución en especie no bastaría para resarcir totalmente a la víctima, porque la violación de la dignidad de la persona humana, que es el bien jurídico tutelado por el Pacto, entraña siempre un daño moral o psicológico.

Por eso, en todos los casos, ya sea de manera subsidiaria o concurrente a la restitutio in integrum, - para cumplir plenamente con el dictamen del Comité desfavorable al Estado parte interesado, y con las obligaciones que le incumben conforme al Pacto, dicho Estado tiene que otorgar, además, una compensación monetaria a la víctima del hecho ilícito.

b) Indemnización

La Corte Permanente de Justicia Internacional declaró en el caso Chorzów:⁽¹²³⁾

"Es un principio de derecho internacional que la reparación de un mal pueda consistir en una indemnización..., siendo ésta la forma más usual de reparación".

La indemnización sería subsidiaria cuando el daño ocasionado por la violación al Pacto fuere irreparable, mediante restitutio in integrum, o concurrente a la restitución, si ésta fuere posible.

En todo caso, el alcance de la reparación pecuniaria abarcaría tanto el daño moral ocasionado al sujeto pasivo en su dignidad, como la compensación proporcional a los daños y perjuicios materiales sufridos por la víctima a consecuencia de la violación de las disposiciones del Pacto.

Respecto al daño material, la indemnización debería resarcir los daños, entendidos en sentido estricto -pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio o persona de la víctima a causa de la violación-, y los perjuicios propiamente dichos -privación de cualquier ganancia lícita que debiera haber obtenido la víctima de no haber ocurrido la violación. Como ejemplo de los primeros, podría mencionarse la pérdida patrimonial sufrida por una persona a causa de una injerencia violenta en su domicilio; y de últimos, el salario que dejó de ganar la víctima de una detención ar

bitraria durante la privación ilegal de su libertad.

En lo que atañe a los perjuicios (lucrum cessans), - éstos sólo abarcarían la pérdida de un beneficio que hubiese sido de esperar según el curso ordinario de las cosas, pero no así las ganancias contingentes, - remotas o conjeturales, como se desprende del principio de causalidad. (124)

Por otra parte, a falta de normas internacionales uniformes sobre el particular, la indemnización se regiría por los principios generales de derecho comúnmente reconocidos por los países civilizados (125), es decir, en todo lo no regulado específicamente por el derecho internacional, la indemnización se regiría por los principios generales de derecho reconocidos en la legislación nacional.

En tal virtud, serían aplicables para la indemnización los principios reconocidos en nuestro Código Civil, - en todo lo que no se oponga al derecho internacional. Básicamente, las disposiciones aplicables serían los artículos 1915, 1916 y 2110 del Código de referencia.

La aplicación del artículo 1915, primer párrafo, po-

dría ser incompatible con las normas del derecho internacional. El artículo 1915, dispone:

"La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios".

Consideramos que la aplicación estricta de este precepto sería incompatible con el pleno cumplimiento de las observaciones del Comité con arreglo al Protocolo. Como decíamos, además de la restitutio in integrum, cuando fuere posible, el resarcimiento -- del daño ocasionado por una violación del Pacto incluiría, también, la indemnización por el daño moral y los daños y perjuicios materiales.

Otra disposición que podría ser incompatible con el cumplimiento de las observaciones del Comité sería el artículo 2110 del Código en cita, conforme al cual:

"Los daños y los perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse."

Como se observa, esta disposición podría dar lugar a que se excluyera de la indemnización el daño indirecto, entendido como aquél que si bien constituye una consecuencia mediata del acto ilícito, guarda -

con éste una relación de causalidad. (126) En este sentido, compartimos la opinión de Alfred Verdross cuando, al referirse a la distinción entre daños y perjuicios directos e indirectos conforme al derecho internacional, señala: (127)

"...puesto que el derecho internacional, impone la reparación de todos los daños y perjuicios en los que puede demostrarse una relación de causalidad entre el acto ilícito y el daño ocasionado, no existe deber de indemnizar por daños y perjuicios en los que falta esta relación causal."

Contrario sensu: si se demuestra la relación causal entre el acto ilícito y el daño ocasionado, sea media to o inmediato, existe deber de reparar conforme al derecho internacional.

Por otra parte, en relación con el tema de la indemnización, una hipótesis particular es la prevista en el párrafo 5 del artículo 9 del Pacto, que establece:

"Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación."

Sin embargo, nuestro país formuló una reserva respecto al citado párrafo 5 del artículo 9 en el sentido de que:

"De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia

penal se consagran, y, en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo en este derecho esencial, tiene, entre otras cosas, según lo disponen las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa."

Dicha reserva es relevante porque excluye del ámbito de la reparación por violaciones al derecho a no ser ilegalmente preso o detenido a la prisión preventiva, y tan sólo admite la responsabilidad subsidiaria del Estado por falsedad en la denuncia o querrela, pero no así por detenciones realizadas por funcionarios actuando ultra vires ni por vicios en la forma de llevar a cabo la aprehensión, o violaciones ocurridas antes de la consignación ante el juez penal; vicios que, en virtud de la reserva citada, se pretende borrar por decreto, cuando la realidad es que los funcionarios policíacos no siempre ajustan su conducta a la Constitución.

Al respecto, hay que recordar que de acuerdo al artículo 1928 del Código Civil:

"El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño -

causado."

Por el contrario, a la luz del derecho internacional, el Estado está obligado a responder por la conducta - de sus funcionarios violatoria de normas internacionales, aunque dicha conducta se efectúe fuera de los límites de su competencia o sea contraria al derecho interno y siempre que el Estado falte a su deber de la diligencia debida, que en el caso del Pacto deriva de su artículo 2. (128)

Empero, en virtud de los términos de la reserva mexicana al párrafo 5 del artículo 9 del Pacto, sólo procede la indemnización por detenciones ilegales o arbitrarias cuando medie falsedad en la denuncia o querrela, lo cual deja mucho que desear.

c) Sentencias internas violatorias del Pacto

Una cuestión que amerita mención aparte, si se pretende realizar un análisis objetivo de las implicaciones jurídicas de la posible adhesión de México - al Protocolo, es el problema de la cosa juzgada.

Si bien sería sumamente remoto que el Comité declarara contraria al Pacto una sentencia interna firme, dicha hipótesis podría, de manera excepcional,

actualizarse.

De ser el caso, estaríamos frente a dos verdades legales opuestas: la interna y la internacional, situación que no se ajustaría al concepto tradicional de la seguridad jurídica.

Si por cosa juzgada entendemos la autoridad y la fuerza que la ley atribuye a la sentencia ejecutoria (Pallares)⁽¹²⁹⁾; la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes, salvo cuando éstas puedan ser modificadas por circunstancias supervenientes (Fix-Zamudio)⁽¹³⁰⁾; o mejor, la verdad legal contra la que no se admite recurso ni prueba de ninguna clase (Código Federal de Procedimientos Civiles), salta a la vista la problemática que podría representar el cumplimiento de las observaciones formuladas por el Comité de conformidad con el Protocolo si declararan la incompatibilidad de una sentencia con autoridad de cosa juzgada con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

La doctrina no coincide respecto al alcance de la cosa juzgada frente a la reparación del daño ocasionado por una sentencia interna contraria al derecho internacional. Para Verdross, la restitutio in integrum

opera pese a las sentencias internas firmes contrarias al derecho internacional y señala sobre el particular que "El derecho internacional, autoriza también a reclamar la derogación de una sentencia contraria al derecho internacional, aunque goce de fuerza jurídica en lo interno", invocando en este sentido el laudo arbitral del asunto Martini. (131)

Por el contrario, Jiménez de Aréchaga caracteriza a la existencia de una resolución interna irrevocable como una imposibilidad jurídica para el otorgamiento de la restitutio in integrum y sostiene al respecto que "no es siempre posible para un Estado conceder la restitución en especie cuando eso representa la invalidación de una sentencia judicial definitiva", fundamentando su opinión en los artículos 32 y 10 del Acta General para la Solución Pacífica de las Disputas Internacionales y del Tratado de Arbitraje celebrado entre Alemania y Suiza en 1921, respectivamente. (132)

Acerca del asunto Martini, nos informa Gómez-Rolledo Verduzco: (133)

"En el caso de Martini entre Venezuela e Italia, el tribunal de arbitraje rechazó una reparación pecuniaria que la Sociedad Martini reclamaba por los daños, los cuales según alegaba, le habían sido ocasionados como consecuencia de una sentencia, consi-

derada contraria a un fallo arbitral anterior, pronunciada por la Corte de Casación de Caracas, y la cual concedía una indemnización al gobierno venezolano. En opinión del árbitro Uden, dicho fallo de la Corte de Caracas no había ocasionado perjuicio material a la Sociedad Martini, ya que no se había acatado y que, por lo tanto, no existía "motivo suficiente" para conceder una reparación pecuniaria. Sin embargo, el tribunal arbitral en su sentencia del 3 de mayo de 1930, decretó la anulación de las obligaciones de pago impuestas a la Sociedad Martini por el fallo de la Corte de Caracas, estimado como "manifiestamente injusto". El tribunal declara:

"Aun y cuando dicho pago no haya sido jamás efectuado..., las obligaciones de pago existen conforme a derecho. Tales obligaciones deben ser anuladas, a título de reparación. Al decretar su anulación, el tribunal arbitral subraya el hecho de que se ha realizado un acto ilícito y aplica el principio de que las consecuencias del acto ilícito deben ser borradas".

Respecto a los tratados para la solución pacífica de controversias citados por Jiménez de Aréchaga, el artículo 32 del Acta General para la Solución Pacífica de las Disputas Internacionales -casi idéntico a su correlativo del tratado germano-helvético de 1921-, suscrita en Ginebra el 28 de septiembre de 1928, establece:

"Si la sentencia judicial o arbitral estableciese - que una decisión tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial u otra cualquiera de una de las partes litigantes, se encuentra en todo o en parte en oposición con el derecho internacional y si el derecho constitucional de dicha parte no permite o sólo permite imperfectamente borrar las consecuencias de esta decisión o medida, las partes convendrán que deberá concederse por la sentencia judicial o arbitral, una satisfacción equitativa, a la parte le-

sionada."

La misma regla ha sido adoptada por el sistema europeo para la protección de los derechos humanos, en relación a las sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos (artículo 50 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos).

Por nuestra parte, coincidimos con el criterio de Jiménez de Aréchaga y consideramos que sería aplicable la regla contenida en el precitado artículo 32 del Acta de Ginebra, en aquellos casos en que no fuese posible revocar una sentencia interna que el Comité declarara contraria al Pacto. En este sentido, quizá el artículo 32 del Acta de Ginebra y las otras disposiciones citadas podrían considerarse "como la prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho", para los efectos del artículo 38, párrafo 1, inciso b), del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Cabe señalar que nuestro derecho positivo prevé -- ciertas excepciones a la cosa juzgada que relacionan con los derechos reconocidos en el Pacto. En primer lugar, al tenor del párrafo segundo del artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles del

D. F.:

"Las resoluciones judiciales firmes dictadas en negocios de alimentos, ejercicio y suspensión de la patria potestad, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevengan las leyes, pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente."

Dichas hipótesis son relevantes para nuestro trabajo porque se relacionan con el derecho de todo individuo al pleno reconocimiento de su personalidad jurídica (artículo 16 del Pacto), con el derecho de los hijos a la protección necesaria en caso de disolución del vínculo matrimonial (artículo 23, párrafo 4 in fine, del Pacto) y con el derecho de todo niño a la protección que su condición de menor requiera (artículo 24, párrafo 1, del Pacto).

Asimismo, el indulto del Ejecutivo en materia penal - (artículo 614 del Código de Procedimientos Penales para el D. F. y 560 del Código Federal de Procedimientos Penales) podría permitir, en ciertos casos, el cumplimiento de las observaciones del Comité. (134)

Salvo las excepciones mencionadas a la cosa juzgada, en los demás casos operaría la regla contenida en el artículo 32 del Acta de Ginebra, a pesar de lo poco

satisfactoria que pudiera parecer en tratándose de casos que involucran el respeto a la dignidad inherente a la persona humana.

Sin embargo, es interesante señalar que los artículos 336 y 357 de los Códigos de Procedimientos Civiles de Morelos y Sonora regulan, en hipótesis muy particulares, el denominado "juicio ordinario de nulidad", al que Fix-Zamudio ha caracterizado como un recurso de revisión. (135)

El artículo 336 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Morelos, prácticamente idéntico a su correlativo del ordenamiento civil adjetivo de Sonora, dispone:

"La cosa juzgada sólo podrá ser materia de impugnación, mediante juicio ordinario de nulidad, en los siguientes casos:

"I.-Por terceros ajenos al juicio que demuestren tener un derecho dependiente del que ha sido materia de la sentencia y ésta afecte sus intereses, si fue el producto de dolo, o colusión en perjuicio.

"II.-Igual derecho tendrán los acreedores o causa habientes de las partes cuando exista dolo, maquinación fraudulenta o colusión en perjuicio de ellos.

"III.-Por las partes, cuando demuestren que la cuestión se falló con apoyo en pruebas reconocidas o declaradas falsas con posterioridad a la pronunciación de la sentencia mediante resolución definitiva, en juicio penal, o se decida sobre algún hecho o circunstancia que afecte substancialmente el fallo; cuando se hayan encontrado uno o más documentos decisivos que la parte no pudo encontrar;

cuando la sentencia haya sido consecuencia de dolo comprobado por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada o si es contraria a otra sentencia dictada anteriormente y pasada en autoridad de cosa juzgada y siempre que no se haya decidido la excepción relativa.

"El juicio de nulidad no suspenderá los efectos de la cosa juzgada que se impugne mientras no haya recaído sentencia firme que declare la nulidad. La nulidad de que trata este artículo sólo podrá pedirse dentro de los dos años siguientes a partir de la fecha en que el fallo impugnado quedó firme."

Quizá, si México adhiriese al Protocolo y la experiencia lo justificara, podría legislarse sobre la revisión de la cosa juzgada en lo relacionado con el Pacto y su Protocolo, tomando como base el juicio ordinario de nulidad previsto en los Códigos de Procedimientos Civiles de Morelos y Sonora.

d) Medidas preventivas

Una última categoría de medidas tendientes al cumplimiento de las observaciones del Comité, con arreglo al Protocolo, agruparía a aquellas encaminadas a prevenir la repetición de violaciones semejantes a las que motivaron una comunicación cuyos agravios fueren fundados y ciertos.

En esta categoría se ubicarían, a nuestro parecer, las medidas destinadas al castigo del responsable de

una violación a los derechos consagrados en el Pacto. A pesar de que tradicionalmente la doctrina sitúa al castigo del autor de una transgresión al derecho internacional dentro de la satisfacción por daño moral⁽¹³⁶⁾, en lo que concierne a la violación de derechos humanos en general y de los derechos reconocidos por el Pacto en particular, nosotros la encuadraríamos en la categoría de medidas preventivas. En tratándose de la dignidad de la persona, la satisfacción consistente en el castigo del responsable no sería una reparación en el sentido estricto sino una medida ejemplarizante para inhibir la repetición de ilícitos similares. Por lo demás, el deber de castigar al responsable de una violación al Pacto deriva del artículo 2 del mismo, conforme al cual los Estados partes se comprometen a respetar y a garantizar los derechos reconocidos en él a todos los individuos sujetos a su jurisdicción.

Desde luego, el castigo al responsable variaría según la índole del derecho en cuestión y la gravedad de la violación, y debería llevarse a cabo conforme a las disposiciones civiles, penales y administrativas aplicables. En todo caso, las acciones tendientes al cas

tigo del responsable tendrían que realizarse con la diligencia debida.

Es importante subrayar que si el responsable directo de la violación fuese un servidor público de aquellos a los que se refieren los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, serían aplicables las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor.

De ser el caso, el funcionario responsable debería ser objeto de juicio político conforme al artículo 6 y a la fracción VI del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme a los cuales, procede el juicio político cuando los actos u omisiones de los sujetos de dicho ordenamiento redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 6); y considerando que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, inter alia:

"Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones" (fracción VI del artículo 7).

Es claro que la violación de los derechos reconocidos

en el Pacto constituiría una infracción a las leyes federales, y que el dictamen condenatorio del Comité con arreglo al Protocolo afectaría a la imagen del país y podría motivar trastornos en el funcionamiento normal de las instituciones si se decidiera cumplir plenamente con las observaciones del Comité.

Por otra parte, en esta categoría de medidas preventivas también se enmarcarían aquellas tendientes a derogar disposiciones legislativas o administrativas que hubiesen motivado el dictamen condenatorio del Comité por ser incompatibles con el Pacto o su Protocolo, obligación que, por lo demás, emana del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto.

D) Obligación de no aplicar medidas coercitivas o intimidatorias contra los autores de comunicaciones o sus familiares, ni contra quien los coadyuve o asesore

Con motivo de la expulsión de un abogado que patrocinó diversos asuntos ante el Comité, con arreglo al Protocolo, del Estado parte interesado, el Comité estableció que este tipo de medidas, en las cuales podría presumirse un nexo causal entre el patrocinio del profesional del derecho y su expulsión, eran incompatibles con el espíritu del Pacto y su Protocolo. (137)

Tal determinación del Comité se fundamentó en el artículo 13 del Pacto (derecho de todo extranjero amenazado con expulsión a que su caso sea revisado), al que México formuló reserva. (138) Sin embargo, consideramos que el alcance de esa determinación va más allá y deja entrever la preocupación del Comité de que los Estados partes interesados apliquen medidas coercitivas contra los autores y las personas que en cualquier forma participen en los asuntos examinados conforme al Protocolo, en virtud del nexo causal que en el caso mencionado existía entre la asesoría jurídica y la expulsión.

En realidad, sería incompatible con el Pacto y su Protocolo cualquier tipo de medida coercitiva o intimidatoria adoptada por los Estados partes interesados contra los autores de comunicaciones, sus abogados, representantes, familiares, testigos o personas que por cualquier motivo intervengan en su favor en los procedimientos (v.gr. comunicaciones presentadas a nombre de terceros), tendientes a que la comunicación sea retirada o abandonada, o a que otras personas interesadas se inhiban en lo futuro de prevalerse de sus derechos de conformidad con el Protocolo.

Si el objeto de dichos instrumentos es tutelar la dignidad inherente a la persona humana, sería una aberración sostener que su espíritu es compatible con medidas para ejercer presión o violencia física o psicológica contra quienes participen en el procedimiento por parte del quejoso, por el hecho de hacerlo. Exig

te una obligación de no hacer a cargo de los Estados partes, consistente en abstenerse de medidas de esa índole.

En esa virtud, si México adhiriese al Protocolo, estaría -- obligado a respetar y hacer respetar en todo momento el derecho de acción de los individuos sujetos a su jurisdicción de conformidad con el Protocolo.

En particular, las autoridades del país tendrían que abstenerse de tal conducta y prevenirla, ya fuere directa o por interpusita persona. Esta obligación, así, implicaría la no ejecución y la prevención y represión de acciones de facto contra el interesado, su representante, sus familiares o quien por cualquier motivo lo represente o coadyuve.

Pero, asimismo, nuestro país tendría que abstenerse de acciones de jure contra las personas indicadas. A este respecto, nos preocupa la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 37 constitucional, al tenor del cual la ciudadanía mexicana se pierde:

"Por ayudar en contra de la Nación a un extranjero o a un Gobierno Extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un Tribunal Internacional."

Como se desprende del precepto citado, dicha sanción sólo abarcaría los casos en que el reclamante fuera extranjero; así -

también, si el precepto citado se interpretara de manera estricta, no habría incompatibilidad alguna con el Protocolo, puesto que el Comité de Derechos Humanos no es un tribunal internacional, habida cuenta de que su naturaleza no es judicial, sino cuasi-judicial.

Por otra parte, para la recta interpretación de la disposición de referencia tendría necesariamente que tomarse en cuenta su contexto histórico. Dicho contexto se caracteriza, inter alia, por el repudio al abuso de la protección diplomática con fines intervencionistas. También habría que tener presente a este respecto, que en el momento en que se redactó y promulgó la Constitución de 1917 la protección internacional de los derechos humanos se encontraba en una etapa de gestación, es decir, el fenómeno de la defensa internacional de los derechos humanos -característico de la segunda posguerra- era desconocido tal y como lo entendemos ahora. La protección diplomática, basada en el vínculo de la nacionalidad, no puede equipararse a la protección general de los derechos humanos, fundada en la igualdad de todos los seres humanos y en el interés de la comunidad internacional en su conjunto en que tales medidas se respeten en todos los países y territorios por igual.

No obstante, la fracción V del artículo 37 constitucional podría interpretarse de manera errónea y ser aplicada a los coadyuvantes o representantes del extranjero autor de una comunica-

ción sometida al Comité en virtud del Protocolo, lo cual sería incompatible con el mismo.

Luego, si México adhiriese al Protocolo, tendría que abstenerse de aplicar la sanción consistente en la pérdida de la ciudadanía a sus nacionales que intervinieran en favor de los interesados en asuntos examinados por el Comité. Por lo demás, dicho precepto podría ser un obstáculo para la plena armonización e incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en general a nuestro orden jurídico interno. Por ello, quizá convendría adicionar al texto citado, una aclaración en el sentido de que tal sanción no se aplicará a quienes participen en instancias internacionales de derechos humanos, establecidas en virtud de los tratados sobre la materia en los que México sea parte.

E) Duplicidad de procedimientos internacionales

Según vimos, México está sujeto a la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 44 de la Convención Americana.⁽¹³⁹⁾ Si México adhiriese al Protocolo, lo anterior se traduciría en la posibilidad de la duplicación de procedimientos internacionales sobre los mismos asuntos, en vista de que el inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo sólo establece como causa de inadmisibilidad de una comunicación la litispendencia, más no el examen previo de "el mis

mo asunto". (140)

Ante la posibilidad de la duplicidad de procedimientos internacionales, México podría optar por respetar la intención de los autores del Protocolo de garantizar una mayor protección a los derechos del individuo, aunque el mismo asunto ya hubiese sido examinado por otra instancia; o bien, formular una reserva al artículo 5, párrafo 2, inciso a), del Protocolo con el objeto de conjurar la posibilidad de la duplicidad de procedimientos internacionales sobre un mismo asunto.

La primera opción quizá garantizaría que el individuo pudiera exigir sus derechos no respetados en obsequio de la resolución del procedimiento original, pero también podría dar lugar a la emisión de opiniones o fallos contradictorios y a prolongar indefinidamente la solución de un mismo asunto, lo cual podría contravenir a la seguridad jurídica.

En tal virtud, consideramos más adecuada la segunda opción, que permitiría el establecimiento más expedito de la verdad jurídica internacional, en consonancia con la seguridad jurídica que debe amparar a las relaciones internacionales y al orden interno de los Estados. Si se optara por esta solución, México podría formular una reserva o cláusula interpretativa en el siguiente tenor:

"El Gobierno de México interpreta el inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo en el sentido de que el Comité de Derechos Humanos no podrá examinar ninguna comunicación sin haberse cerciorado de que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional y si la comunicación no contiene nueva información -- que justifique un nuevo examen de su materia."

Como se observa, dicha reserva obligaría al Comité a no examinar comunicaciones a las que hayan recaído resoluciones anteriores, del propio Comité o de otro órgano, que hubiesen analizado el fondo del asunto (excepción de cosa juzgada), pero sí podría examinarse nuevamente el mismo asunto cuando se acreditara el surjimiento de circunstancias supervenientes que lo justificaran.

Si la experiencia demostrara una uniformidad de criterios y una coordinación adecuada entre el Comité, la Comisión Interamericana y otras instancias competentes, que obstaran la posibilidad de resoluciones contradictorias sobre los mismos asuntos, quizá podría evaluarse la conveniencia de retirar tal reserva.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que la intención de los autores del Protocolo fue permitir que el Comité examinara un mismo asunto pendiente de solución ante otra instancia internacional, cuando el procedimiento internacional previo se prolongue "injustificadamente".⁽¹⁴¹⁾ Al respecto, también podría evaluarse la conveniencia de formular una declaración interpretati-

va al inciso b), in fine, del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo, cuya redacción podría ser la siguiente:

"El Gobierno de México interpreta la parte final del inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo en el sentido de que el término 'recursos' empleado en ella se refiere exclusivamente, a los recursos disponibles de la jurisdicción interna."

De esta manera, se impediría la duplicidad de procedimientos internacionales de arreglo sobre los mismos asuntos, en caso de que México adhiriese al Protocolo.

7) Soberanía Nacional

Según hemos reiterado, a partir de la adopción de la Carta de la ONU la tutela de los derechos humanos se sustrae definitivamente del dominio reservado del Estado para convertirse en una cuestión que compete a la comunidad internacional en su conjunto. (142) En esa virtud, las acciones tendientes a la salvaguardia de los derechos humanos no pueden considerarse contrarias a la soberanía, pues el Estado ya no es el único garante de ellos.

Asimismo, como lo afirma el Ejecutivo de la Unión en la exposición de motivos relativa a los instrumentos internacionales de derechos humanos:

"La adhesión formal a los preceptos consagrados por la comunidad internacional en estos instrumentos, y el com

promiso de nuestro Gobierno de aplicarlos en lo inter-
no puesto que, al asumirlos, se convierten también en
ley de la República conforme al Artículo 133 Constitu-
cional, no pueden interpretarse como actos que lesio-
nen en forma alguna la soberanía del Estado mexicano,
puesto que la adhesión y el compromiso son, en sí mis-
mos, una forma de ejercer esa soberanía". (143)

En efecto, la adhesión a cualquier tratado sobre derechos hu-
manos, como el Protocolo, es un acto de soberanía que, lejos de -
ser lesivo a ella en cualquier forma, la reafirma al corroborar -
el compromiso del Estado con la base y el objeto de nuestras ins-
tituciones y de la misma comunidad internacional: la dignidad de
la persona humana.

Por otra parte, no debe olvidarse que los derechos reconoci-
dos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos -que son el de-
recho sustantivo que protege su Protocolo- ya han sido sustraídos
específicamente de la competencia exclusiva de México al adherir
nuestro país a ese instrumento; y también debe recordarse que el -
Pacto consagra como prerrequisito para la vigencia de los demás -
derechos humanos, el derecho de los pueblos a la autodetermina-
ción.

A la luz de lo anterior, es claro que la adhesión de México
al Protocolo constituiría un incentivo más para preservar y for-
talecer la soberanía nacional. Si la soberanía nacional reside
"esencial y originariamente en el pueblo", como lo dispone el ar-
tículo 39 de nuestra Ley Fundamental, no cabe duda que la volun-

tad de los mexicanos -como consta a lo largo de su turbulenta - historia y en los reiterados reclamos de la población por un respeto irrestricto a sus derechos-es precisamente el fortalecimiento y la preservación de las instituciones democráticas para el bienestar del individuo en particular y de la sociedad en general. Sería aberrante afirmar que una decisión para la mejor garantía de los derechos civiles y políticos de los mexicanos, como - la adhesión de nuestro país al Protocolo, menoscabaría la soberanía nacional.

Por lo demás, si se ha consentido en la penetración internacional en esferas como la monetaria, la financiera y la comercial, en aras del bienestar del pueblo mexicano y sin que ello - se considere lesivo a nuestra soberanía, no vemos por qué no podría actuarse en consecuencia en una materia tan fundamental para la paz social como lo es el respeto a los derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

8) Consideraciones finales

Hemos intentado revisar el contexto en que se inscribe la - posición del gobierno de México frente al Protocolo Facultativo; analizar las circunstancias históricas, políticas, jurídicas y sociales que hacen necesaria la rectificación de tal actitud; y, asimismo, esbozar las repercusiones que la adhesión de nuestro - país al Protocolo probablemente implicaría para el orden jurídi

co de México.

Sin embargo, lo anterior no basta para comprender la necesidad de que se rectifique la posición del gobierno mexicano - respecto al Protocolo. Para vislumbrar la importancia de que México sea parte en el Protocolo, es menester tomar en cuenta que si la política exterior no es más que una prolongación de la política interna -como generalmente se acepta-, no cabe duda de - que ello es particularmente cierto en lo concerniente a la protección de los derechos humanos.

Además, si es que existe una ética de las relaciones internacionales, dicha moral social internacional manifiesta su espíritu en la voluntad de la comunidad de Estados emanada de la Segunda Guerra Mundial por:

"reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de naciones grandes y pequeñas."

Se diría que los derechos humanos constituyen el alma misma de la ética internacional.

La política exterior de México es parte esencial del proyecto histórico de los mexicanos para lograr el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y refleja su aspiración a contribuir a la mejor convivencia humana y al aprecio

para la dignidad de la persona, así como a la fraternidad de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o individuos, por expresarlo en los términos de uno de los más notables preceptos de nuestra Ley Fundamental.

No es extraño, así, que la conducta internacional de nuestro país se haya caracterizado y se caracterice por su apego a la protección de los derechos humanos, apoyada en la sólida tradición humanista de nuestro derecho constitucional. Y no es exagerado afirmar que el derecho internacional de los derechos humanos no sería lo que es sin las aportaciones de México a sus normas, instrumentos y principios.

Empero, la posición del gobierno de México frente al mecanismo para la protección de los derechos humanos establecido en virtud del Protocolo Facultativo -que tal vez obedezca a una interpretación apriorística de su naturaleza, alcances y funcionamiento- constituye un anacronismo que no concuerda con la trayectoria general de nuestro país en la protección interna e internacional de los derechos humanos.

No debe perderse de vista que la adhesión de México al Protocolo fortalecería el prestigio internacional del país, reforzaría su compromiso con los propósitos del multilateralismo universal, contribuiría a la preservación de nuestro Estado de derecho y reafirmaría la vocación de los mexicanos por el fin úl-

timo de las instituciones nacionales e internacionales: la dignidad de la persona humana.

Por eso, si pudiera resumirse en una sola palabra la necesidad de que el gobierno de México rectifique su posición frente al Protocolo, dicha palabra sería: **Congruencia.**

NOTAS DEL CAPITULO IV

- 1) Cfr. Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1985, - Edit. Porrúa, S.A., México, 1985.
- 2) Idem., así como Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980, pp. 147 y ss.
- 3) Para una breve reseña de los antecedentes y función del juicio de amparo, cfr. Tena Ramírez, Felipe, "La función del amparo mexicano en la protección internacional de los derechos humanos", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas, UNAM, México, 1983, pp. 361-404.
- 4) En el mensaje que dirigió al Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, señalaba dramáticamente D. Venustiano Carranza: "...los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica... de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o nula utilidad positiva" (cfr. Tena Ramírez, Leyes fundamentales..., pp. 745 y ss.)
- 5) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, T. II, UNAM, México, 1983, p. 272.
- 6) Cfr. Vasak, Karel, "La réalité juridique des droits de l'homme", en Vasak, K., Les dimensions internationales des droits de l'homme, UNESCO, Paris, 1978, pp. 1 y ss.
- 7) Al respecto, cfr. Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", en Estudios constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, pp. 13-41.
- 8) Cfr. "Seminario sobre la acción de las autoridades nacionales en la protección de los derechos civiles y políticos", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. supra., nota 3, pp. 46 y 47; del mismo autor, La protección de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Edit. Civitas, S.A., UNAM, México, 1982, pp. 32 y ss.
- 9) Al respecto, cfr. Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional II", op. cit., p. 452.
- 10) "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. supra., nota 3, p. 191.
- 11) Idem., pp. 192 y 193.

- 12) Cfr. Seara Vázquez, Modesto, Política exterior de México, HARLA, México, 1984, pp. 157 y 301.
- 13) Cfr. Sepúlveda, César, "Aportaciones de México al derecho y a la organización internacional", en Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Anuario mexicano de relaciones internacionales 1980, vol. I, UNAM, México, 1981, p. 381.
- 14) "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre derechos humanos", op. cit. supra., nota 3, p. 193.
- 15) Cfr. Montaña, Jorge, "México y la protección internacional de los derechos humanos: un balance en el cuadragésimo aniversario de la Organización de las Naciones Unidas", Secretaría de Relaciones Exteriores, - México y las Naciones Unidas, México, 1986, p. 294.
- 16) Cfr. Sepúlveda, César, op. ult. cit., p. 194.
- 17) La política de México en materia de asilo es bien conocida; sólo por citar algunos ejemplos, recuérdese la acción de México para salvaguardar los derechos humanos de los republicanos españoles, de los chilenos que huyeron del régimen de Pinochet y de los argentinos que escaparon de la "guerra sucia". Además, México es parte en las Convenciones sobre asilo diplomático y territorial suscritas en Caracas en 1957. En lo que concierne al refugio, si bien México no es parte en los instrumentos sobre la materia, nuestro gobierno ha implementado una eficaz política de protección a los refugiados centroamericanos a través de la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados (COMAR) en coordinación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Al respecto, cfr. González, Oscar, "México y los refugiados", en Secretaría de Relaciones Exteriores, México y la paz, México, 1986, pp. 155 y ss.
- 18) De acuerdo al artículo 3 de la Declaración sobre Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967, ningún asilado debe ser objeto de medidas como la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución.
- 19) El acatamiento de la prohibición mencionada ha llegado a provocar reacciones injustificadas y presiones inaceptables por parte de los Estados Unidos (caso de William Morales), ampliamente difundidas por los medios masivos de comunicación.
- 20) Al respecto, cfr. Montaña, op. cit., pp. 295 y 296; y Salgado y Salgado, Eusebio, "México frente a los movimientos de liberación nacional en el mundo", en Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Anuario mexicano de relaciones internacionales 1981, vol. II, 1a. parte, UNAM, - México, 1982, pp. 497 y ss.

- 21) Merced a las recientes reformas constitucionales en materia de política exterior, el principio de autodeterminación de los pueblos ya forma parte de nuestra Ley Fundamental. Véase el apartado 5, inciso A), infra.
- 22) México ha apoyado sistemática e ininterrumpidamente todas las acciones - de la comunidad internacional contra el apartheid y todas las formas de discriminación racial: condenó al régimen racista de Rhodesia (Zimbabwe); no mantiene relaciones económicas, diplomáticas, consulares ni de ninguna índole con el régimen racista de Sudáfrica; ha acatado escrupulosamente los embargos militar, financiero, comercial y energético decretados por la ONU contra Sudáfrica; y es parte en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y en la Convención para la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. Cfr. Montaña, - op. cit., pp. 296 y 297.
- 23) Cfr. Flores Rivas, Edgardo, "La institución consular conforme a la práctica mexicana", en Secretaría de Relaciones Exteriores, El Servicio Exterior Mexicano, México, 1987, pp. 66-74.
- 24) V. gr., en los casos de Chile, El Salvador y Afganistán (cfr. Montaña, - op. cit., pp. 299 y ss.). Sin embargo, en cierta época, México invocó la no intervención en casos como los de Hungría, Bulgaria y Rumania (cfr. - Seara Vásquez, op. cit., p. 162).
- 25) Uno de los principios de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los los Estados es el respeto a los derechos humanos. Entre los principios consignados en la resolución 3201(s-VI) de la Asamblea General de la ONU, relativa al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, - figuran el derecho a la libre determinación y el de la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales - principios esenciales del derecho internacional de los derechos humanos.
- 26) Cfr. Montaña, op. cit., pp. 262 y 298.
- 27) México participó activamente en los trabajos preparatorios de la Convención contra la Tortura y actualmente participa con entusiasmo en la elaboración de un proyecto de Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios; de un proyecto de Convención sobre los Derechos del Niño, así como de un proyecto de Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (idem., p. 297).
- 28) Respecto a la participación de México en la OIT, cfr. González, Aída, - "México y la Organización Internacional del Trabajo", en México y la paz, pp. 86 y ss.
En cuanto a los derechos de la mujer, nuestro país es parte en la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada, en la Convención Internacional sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer y en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Asimismo, recuérdese que nuestro país fue sede de la la. Conferencia Mundial sobre la Mujer (1975).

- 29) Por ejemplo, destaca la participación de México en la FAO (derecho a la protección contra el hambre y la desnutrición), la UNESCO (derechos culturales y la OMS (derecho a la protección de la salud).
- 30) Con posterioridad a la Constitución de 1917 reconocen los derechos sociales la Constitución de Weimar de 1919; las constituciones soviéticas de 1925, 1928 y 1936; la española de 1931; la griega de 1927; la yugoslava de 1921 y otras. Cfr. Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917, pp. 307 y 308.
- 31) Respecto a la Carta Interamericana de Garantías Sociales, cfr. García - Bauer, Carlos, Los derechos humanos: preocupación universal, Edit. Universitaria, Guatemala, 1960, pp. 116 y ss.
- 32) Acerca de los debates sobre el artículo 27 constitucional, cfr. Carpizo, op. ult. cit., pp. 110 y ss.
- 33) Cfr. Tena Ramírez, "La función del amparo mexicano...", op. cit., supra., nota 3, pp. 401-404.
- 34) Entre otras, las de Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Cfr. Carpizo, op. ult. cit., pp. 305 y 306.
- 35) La exposición de motivos puede consultarse en Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, UNAM, México, 1981, pp. 79 y ss.
- 36) Véase el apartado 4 del Capítulo III, supra.
- 37) Cfr. Arellano García, Carlos, Derecho internacional público, T. I, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983, pp. 104-107; Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", op. cit., supra., nota 7, pp. 27-35; y Székely, Alberto, "México y los instrumentos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., supra., nota 3, pp. 210 y 211.
- 38) Idem., pp. 211 y 212.
- 39) Cfr. González Campos, Julio D.; Sánchez Rodríguez, Luis I.; y Andrés - Sáenz de Santa María, M. Paz, Materiales de prácticas de derecho internacional público, Edit. Tecnos, S.A., Madrid, 1987, pp. 427 y ss.
- 40) Cfr. Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, p. 83.
- 41) Comité de Derechos Humanos, Informe de México, doc. ccpr/c/22/Add. 1, - 29 de abril de 1982, p. 2.

- 42) Para una amplia exposición sobre el particular, cfr. el citado informe de México.
- 43) El artículo 35 constitucional consagra como prerrogativas del ciudadano, además del derecho al sufragio activo y pasivo, el derecho de asociación en materia política; tomar las armas en el ejército o en la Guardia Nacional, para la defensa de la República y sus instituciones; y el ejercicio del derecho de petición "en toda clase de negocios". El artículo 25 del Pacto reconoce como derechos del ciudadano: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 44) Diario Oficial de 12 de febrero de 1987. Los organismos electorales previstos en el Código son: la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y las mesas directivas de casilla (artículo 162). Los recursos previstos por el Código son el de revocación, el de revisión, el de apelación, el de queja y los de nulidad (libro séptimo, títulos primero y segundo). Asimismo, con arreglo a las disposiciones del libro octavo del Código, se estableció un Tribunal de lo Contencioso Electoral para la tramitación y resolución de los recursos de apelación y queja.
- 45) Cfr. Patiño Camarena, Javier, "Calificación de elecciones" y "Colegio electoral", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, T. II, cit. supra., nota 5, pp. 21-23 y 131-133, respectivamente.
- 46) Al respecto, considera Ignacio Burgoa: "para la Constitución de 1917 los derechos del gobernado no equivalen a los derechos del hombre, esto es, no son anteriores a ella ni necesaria e ineludiblemente reconocibles por ella, sino derivados de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual establecida y regulada por sus propios mandamientos" - (Las garantías individuales, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 191). En sentido contrario, Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917, pp. 153 y 154.
- 47) Al respecto, cfr. Székely, Alberto, "México y los instrumentos de Naciones Unidas...", Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. supra., nota 3, pp. 220-283.
- 48) México formuló las siguientes reservas al Pacto:
"Artículo 9, párrafo 5. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran, y en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa; sin embargo, si si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier individuo sufre un

menoscabo de este derecho esencial, tiene entre otras cosas, según lo disponen las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa.

"Artículo 18. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público, de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. El Gobierno de México considera que estas limitaciones están comprendidas dentro de las que establece el párrafo 3 de este Artículo.

"Artículo 13. El gobierno de México hace reserva de este Artículo, visto el texto actual de del Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 25, inciso b). El Gobierno de México hace igualmente reserva de esta disposición, en virtud de que el Artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos" (Secretaría de Relaciones Exteriores, México: relación de tratados en vigor, documento elaborado por la Consultoría Jurídica, México, febrero de 1988, p. 118).

- 49) Op. cit., pp. 212 y 213.
- 50) De conformidad con el artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre: "Toda persona tiene el deber de no intervenir en actividades políticas que, de conformidad con la ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero". En el mismo sentido, el Convenio Europeo estipula que ninguna de las disposiciones de los artículos 10 (derecho a la libertad de expresión), 11 (derecho a la libertad de reunión y asociación) y 14 (no discriminación) "podrá ser considerada como dirigida a prohibir a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros".
- 51) Véase la nota 48, supra.
- 52) Acerca del régimen mexicano de suspensión de garantías, cfr. Burgoa, - op. cit., supra., nota 46, pp. 208 y ss.
- 53) Véase la nota 28 del Capítulo II, supra.
- 54) Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, cit. supra., nota 35, pp. 87 y 88 (subrayado nuestro).
- 55) Op. cit., p. 221.
- 56) Cfr. Burgoa, op. cit., p. 214.

- 57) Los tratados sobre derechos humanos..., pp. 89 y 90.
- 58) Al respecto, consideró el Ejecutivo Federal: "La aceptación de la jurisdicción automática y obligatoria de la Corte Interamericana estaría fuera de lugar por ahora, toda vez que la legislación nacional prevé los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la estructura de la preservación de las garantías individuales y sociales en el país" - (idem., pp. 92 y 93; subrayado nuestro).
- 59) Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1984, pp. 100 y 101.
- 60) Al respecto, cfr. Seara Vásquez, op. cit., supra., nota 12.
- 61) Cfr. Sepúlveda, César, "Aportaciones de México al derecho y a la organización internacional", cit. supra., nota 13, pp. 374 y 375.
- 62) Idem., p. 375.
- 63) Véase el apartado 8 del Capítulo I, supra.
- 64) "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., supra., nota 3, pp. 206 y 207.
- 65) Véase el Capítulo II, apartado 2, supra.
- 66) Véase el Capítulo II, apartado 3, supra.
- 67) "Denegación de justicia", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, T. III, UNAM, México, 1983, p. 89.
- 68) Cfr. Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo Veintiuno Editores, México, 1986, pp. 82 y ss.
- 69) Respecto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en nuestro país, idem., pp. 115 y 116.
- 70) Derecho constitucional mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 58.
- 71) El artículo 83 constitucional fue reformado el 22 de enero de 1927, en el sentido de que el presidente de la República "no podrá ser electo (nuevamente) para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más". Por motivos de sobra conocidos, Obregón no llegó a ocupar por segunda vez el cargo. Actualmente, la prohibición para la reelección del ciudadano que hubiere ocupado la presidencia es absoluta.
- 72) "Elecciones y reformas jurídicas", Excelsior, 20 de agosto de 1988, p. 10, sección A.

- 73) Op. cit., p. 227.
- 74) Idem.
- 75) Excélsior, 2 de septiembre de 1988.
- 76) "México y los Pactos y Convenciones de derechos humanos", en México y la paz, cit. supra., nota 17, p. 153.
- 77) Idem., pp. 153 y 154.
- 78) Ibidem., p. 154.
- 79) Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, p. 85.
- 80) Véase el apartado 7, inciso C), subinciso b), del Capítulo III, supra.
- 81) Véase el Capítulo II, apartado 4, supra.
- 82) Véase el apartado 3 del Capítulo II, supra.
- 83) El primer mexicano en recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue el sr. Aulo Cebrián Elizondo, condenado por fraude y que alegó que su proceso no fue imparcial. Su caso fue declarado improcedente por no haber acreditado sus alegaciones. Cfr. Excélsior, 2 de mayo de 1988, p. 22, sección A.
- 84) Han sido miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el Dr. Gabino Fraga (1960-1979), quien la presidió de 1968 a 1978, y el Emb. César Sepúlveda (como suplente de 1980 a 1981 y como titular de 1982 a 1985); actualmente, el Dr. Héctor Fix-Zamudio es juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1986-1991).
- 85) Véase el apartado 5 del Capítulo II, supra.
- 86) Véase el apartado 8 del Capítulo III, supra.
- 87) Véase el Capítulo III, apartado 7, inciso C), d) y e), supra.
- 88) Por otra parte, la Convención Americana tutela los siguientes derechos que no están reconocidos en el Pacto: derecho de respuesta (artículo 14), derecho a la propiedad privada (artículo 21), derecho de asilo (artículo 22, párrafo 7) y prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros (artículo 22, párrafo 9). Cfr. Robertson, A.H., "Pactos y Protocolo Opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre derechos humanos: estudio comparativo", Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos del hombre, cit. supra., nota 3, pp. 152-156.
- 89) Véase el apartado 7, inciso C), subinciso b), del Capítulo III, supra.

- 90) Véase la nota 48, supra.
- 91) Véase el apartado 2, inciso C), subinciso d), de este mismo Capítulo.
- 92) Cfr. Valdés, Luz María, y Menéndez, María Teresa, Dinámica de la población de habla indígena (1900-1980), Instituto Nacional de Antropología e Historia, Serie Demografía Étnica, Colección Científica, Secretaría de Educación Pública, México, s/f, p. 17.
De acuerdo al director del Instituto Nacional Indigenista, Arturo Warman, el total de población indígena en México -bilingüe y monolingüe- podría ascender actualmente a más de 9 millones de personas -alrededor del 10% de la población total del país (Excelsior, 28 de febrero de -1989, p. 10, sección A).
- 93) Cfr. Tamayo, Jorge L., Geografía moderna de México, Trillas, México, -1985, pp. 202 y ss.
- 94) Para 1988, el Instituto Nacional Indigenista había establecido en el país las siguientes radiodifusoras para el público indígena: 1) XEVFS, "La voz de la frontera sur", Las Margaritas, Chiapas (Tojolabal); 2) XEZV, "La voz de La Montaña", Tlapa, Guerrero (náhuatl, mixteco y tlapaneco); 3) XEPUR, "La voz de los purépechas", Cherán, Michoacán (purépecha); 4) XEPET, "La voz de los mayas", Peto, Yucatán (maya); 5) -XENAC, "La voz de los chontales", Nacajuca, Tabasco (chontal); 6) -XETAR, "La voz de la sierra tarahumara", Guachochi, Chihuahua (tarahumara, ódame y guarijío); 7) XETLA, "La voz de La Mixteca", Tlaxiaco, -Oaxaca (mixteco y triqui) (información proporcionada al autor por el Instituto Nacional Indigenista).
En cuanto a la educación indígena, hasta 1988 existían en el país -6,247 escuelas bilingües a nivel de primaria, 1,250 albergues escolares bilingües y habían sido editados libros de texto gratuito para el primer grado de primaria en 80 lenguas y formas dialectales, para los 56 grupos indígenas de México (datos proporcionados al autor por la Dirección General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública).
- 95) De acuerdo al ACNUR, del total de refugiados guatemaltecos en Chiapas (23,000), 51.1% pertenecían a la etnia Kanjobal; 16% a la Mam; 15.6% a la Chuj; 7.2% a la Jacalteco; 0.2% a la Ouché; y 0.2% a otras. Del total en Quintana Roo (6,700), 35.5% son Kanjobal; 31% Mam; 20.25% -Kekchi; y 7.75% jacaltecos y cakchiquel. Entre los refugiados en -Campeche (11,500) predominan las etnias Kanjobal y Kekchi (datos proporcionados al autor por la Oficina del ACNUR en México, en 1988).
- 96) Cfr. Amnistía Internacional, México. Los derechos humanos en zonas rurales. Intercambio de documentos con el gobierno mexicano sobre violaciones de los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas, Publicaciones -Amnistía Internacional, Madrid, 1986.

- 97) *Idem.*, pp. 38 y 39.
- 98) Cfr. Informe del Comité de Derechos Humanos, Asamblea General, doc. of., 42o. periodo de sesiones, supl. No. 40 (A/42/40), Nueva York, 1987, p. 123.
- 99) Durante dicho periodo de sesiones, tal y como fue ampliamente difundido por la prensa nacional e internacional, el gobierno norteamericano presionó a los demás miembros de la Comisión para que condenaran a Cuba por violaciones de los derechos humanos.
- 100) Cfr. el artículo intitulado "Contaminados debates sobre derechos humanos en la ONU", Excelsior, 24 de marzo de 1987.
- 101) *Idem.*
- 102) La jornada, 19 de mayo de 1987, p. 3.
- 103) La jornada, 18 de mayo de 1988.
- 104) "Derechos humanos. Debate desvirtuado", Excelsior, 5 de diciembre de 1987, pp. 7 y 8, sección A.
- 105) Excelsior, 18 de agosto de 1988, pp. 1 y 28, sección A.
- 106) *Idem.*
- 107) PROA, publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, año VIII, núm. 18, México, verano de 1988, p. 6.
- 108) La jornada, 13 de septiembre de 1988, pp. 1 y 6.
- 109) Cfr. Plano, Jack, y Olton, Roy, Diccionario de relaciones internacionales, versión española de José Mesa Nieto, Edit. Limusa, S.A., México, 1975, pp. 146-149.
- 110) De conformidad con el decreto No. 71 del Congreso del Estado de Aguascalientes, publicado el 14 de agosto de 1988 en el Periódico Oficial del gobierno de dicha entidad federativa, se creó en Aguascalientes - la Procuraduría de Protección Ciudadana, para la supervisión y aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Aguascalientes. Al respecto, cfr. el artículo intitulado "Defender al ciudadano: mejorar el gobierno", de Bonifacio Barba, publicado en - El unicornio, suplemento cultural de El Sol del Centro, el 23 de octubre de 1988. Asimismo, cabe recordar que el director de El Colegio de la Frontera Norte, Dr. Jorge Bustamante, ha venido insistiendo en la necesidad de crear una procuraduría para la defensa del trabajador migratorio.
- 111) Véase el apartado 7, inciso D), del Capítulo III, supra.

- 112) *Idem.*
- 113) Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Procuraduría General de la República", - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, T. VII, UNAM, México, 1984, pp. 261-263.
- 114) *Idem.*; y del mismo autor, "Ministerio público", *ibidem.*, T. VI, pp. - 185-188.
- 115) Véase supra., Capítulo III, apartado 7, inciso B), subinciso e).
- 116) El artículo 22 constitucional permite la imposición de la pena de muerte al traidor a la patria en guerra extranjera; al parricida; al homicida con premeditación, alevosía y ventaja; al incendiario; al plagiarlo; al saltador de caminos; al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.
- 117) Véase supra., apartado 2, inciso C), subinciso d), de este Capítulo.
- 118) Cit. por Jiménez de Aréchaga, "Responsabilidad internacional", en Soren sen, Max, Manual de derecho internacional público, trad. a cargo de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 507.
- 119) Véase supra., Capítulo III, apartado 7, inciso C), subinciso f).
- 120) Cfr. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, pp. 535-537; Gómez-Robledo V., - Alonso, "Aspectos de la reparación en derecho internacional", en Temas selectos de derecho internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, pp. 12-15; Rousseau, Charles, Derecho Internacional público, trad. de Antonio Truyol y Serra, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1976, pp. 376 y 377.
- 121) *Idem.*, p. 375.
- 122) Cfr. Gómez-Robledo V., *op. cit.*, pp. 20-22.
- 123) Cit. por Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 537.
- 124) *Idem.*, p. 539, y Verdross, *op. cit.*, p. 378.
- 125) Verdross explica que la cuantía de la indemnización "se rige por los principios generales de derecho comúnmente reconocidos por los países civilizados, en la medida en que el Derecho Internacional no haya dado origen a preceptos particulares" (*idem.*, p. 377). Nosotros consideramos que no sólo la cuantía, sino cualquier aspecto de la indemnización no regulado por el derecho internacional debe regirse por los principios generales de derecho, de conformidad con el inciso c) del párrafo 1 del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

- 126) Ibidem.
- 127) Ibidem. (subrayado en el original).
- 128) Cfr. Jiménez de Aréchaga, op. cit., pp. 530 y 531.
- 129) Pallares, Eduardo, Diccionario de derecho procesal civil, Edit. Porrúa, S.A., México, 1981, p. 198.
- 130) "Cosa juzgada", Diccionario jurídico mexicano, T. II, p. 344.
- 131) Op. cit., pp. 376 y 377.
- 132) Op. cit., p. 536.
- 133) Op. cit., p. 14.
- 134) Cfr. Fix-Zamudio, "Cosa juzgada", op. cit., p. 346.
- 135) Idem., p. 345.
- 136) Cfr. Gómez-Robledo V., op. cit., p. 19.
- 137) Cfr. Informe del Comité de Derechos Humanos (42o. periodo de sesiones de la Asamblea General), cit. supra., nota 98, p. 148.
- 138) Véase la nota 48, supra.
- 139) Véase el apartado 8 del Capítulo I, supra.
- 140) Véase el apartado 7, inciso C), subinciso d), del Capítulo III, supra.
- 141) Véase el apartado 7, inciso C), subinciso f), del Capítulo III, supra.
- 142) Véase supra., Capítulo II, apartado 2.
- 143) Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, pp. 84 y 85.

CONCLUSIONES

- 1) El individuo es sujeto del derecho internacional y, por tanto, es titular de derechos y obligaciones a la luz de las normas jurídicas internacionales. Tal personalidad internacional es precaria y no puede equipararse a la del Estado. Si bien la regla general es que el individuo sólo posea capacidad internacional de goce, la voluntad estatal puede conferirle capacidad internacional de ejercicio, en casos excepcionales.
- 2) Durante el presente siglo se observa una creciente tendencia a conferir capacidad procesal internacional al individuo, especialmente en el campo de los derechos humanos. Esta tendencia es indicativa de que ciertas normas internacionales carecen de plena eficacia si no se permite al individuo prevalecer por sí mismo de ellas ante instancias internacionales.
- 3) La comunidad internacional tiene un interés legítimo en que los derechos humanos sean respetados en todo momento y en todo lugar. Este interés se ha traducido en la sustracción de los derechos humanos del dominio reservado del Estado, por lo que no puede invocarse en esta materia la excepción de la -- jurisdicción interna. Sin embargo, debe tenerse presente que la tutela internacional de los derechos humanos sólo complementa o coadyuva a la tutela interna de los mismos, pero no puede sustituirla.

- 4) Por su misma naturaleza, el derecho internacional de los derechos humanos no puede dejarse exclusivamente al control mutuo de los Estados y requiere de mecanismos específicos para el control internacional de su observancia. Tales mecanismos son más efectivos si se encomiendan a órganos imparciales y apolíticos, sujetos a reglas precisas, y si sus resultados se divulgan ante la opinión pública.

- 5) El derecho de acción individual es el método más adecuado para la protección internacional de los derechos civiles y políticos porque: a) la naturaleza misma de esa categoría de derechos humanos así lo requiere; b) contribuye a la despolitización de la tutela internacional de los derechos humanos y evita que un caso particular se convierta en un diferendo entre Estados; c) permite la solución de violaciones concretas e individualizadas de los derechos humanos mencionados; d) es idóneo para la solución de violaciones de tales derechos cometidas por un Estado contra sus propios nacionales, contra apátridas, o contra extranjeros que no cuenten con el patrocinio de su gobierno; y e) el individuo es el principal interesado en que se respeten sus derechos humanos.

- 6) La coexistencia de regímenes de alcance universal y regional en el campo de los derechos humanos permite una más eficaz y completa tutela internacional de los mismos, porque amplía la esfera jurídica mínima de la persona y las garantías internacionales disponibles para su defensa.

- 7) El largo y complejo proceso de negociación, adopción, entrada en vigor y ratificación o adhesión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo pone de manifiesto la reticencia de los Estados a someterse a regímenes para el control internacional de la observancia de los derechos humanos. Si bien el sistema tutelar del Pacto y su Protocolo dista mucho de la perfección, el hecho mismo de que haya sido establecido representa un avance indiscutible para la tutela internacional de los derechos humanos.

- 8) A pesar de que el sistema tutelar del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo carece de un poder coactivo desde el punto de vista jurídico, su eficacia no debe menospreciarse. A este respecto, es menester tomar en cuenta que: a) el régimen jurídico del Comité de Derechos Humanos asegura la imparcialidad, autoridad moral, seriedad, independencia y apoliticidad de dicho órgano; b) el procedimiento para el examen de comunicaciones individuales de conformidad con el Protocolo Facultativo se ajusta a

una adecuada técnica jurídica y garantiza el estricto apego a derecho de los dictámenes del Comité; y c) el sistema está respaldado por la divulgación de las labores del Comité ante la Asamblea General, que es el órgano más representativo de las Naciones Unidas.

- 9) La principal deficiencia del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos radica en sus disposiciones sobre duplicidad de procedimientos internacionales, que son contrarias al principio non bis in idem y fomentan la posibilidad de conflictos entre el Comité de Derechos Humanos y otros órganos tutelares competentes. Sin embargo, dichas disposiciones no son óbice para que tal duplicidad sea evitada si los Estados partes así lo desean.

- 10) Los principales factores que afectan la eficiencia del sistema tutelar del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo son la crisis del multilateralismo y la reticencia de los Estados a adherirse o ratificar a dichos instrumentos. El sistema tutelar del Pacto y su Protocolo sólo adquirirá una eficacia plena en la medida en que se vuelva verdaderamente universal. Sin embargo, la digna y meritoria labor realizada por el Comité de Derechos Humanos durante más de una década de funcionamiento nos hace albergar ciertas esperanzas de que los Estados reticentes a someterse a su competencia rectifiquen esa -

actitud.

- 11) De manera general, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se encuentra en consonancia con la Constitución General de la República; sin embargo, existen ciertas áreas de conflicto potencial entre la Constitución mexicana y el Pacto que no se encuentran cubiertas por las reservas mexicanas al mismo (condición jurídica de extranjeros, mexicanos por naturalización, restricciones en materia religiosa, suspensión de garantías). En tal virtud, sería conveniente modificar nuestra Ley Suprema para asegurar la plena armonización del Pacto -y del derecho internacional de los derechos humanos en general- con nuestro orden jurídico interno.
- 12) Las consideraciones expuestas por el gobierno de México en respaldo de la no adhesión de nuestro país al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son incongruentes y no justifican dicha actitud. - La posición asumida por el gobierno de México respecto al Protocolo Facultativo es anacrónica y no concuerda con la trayectoria general de nuestro país en el campo de los derechos humanos.
- 13) A pesar de que México ya está sujeto a la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para recibir

y examinar quejas individuales relativas a violaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es conveniente que nuestro país también se adhiera al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La adhesión de México al Protocolo extendería el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos en nuestro país a ciertos derechos contemplados en el Pacto, pero no en la Convención Americana (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, derecho de los detenidos a ser tratados con humanidad, derechos de las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas).

- 14) El entorno político interno e internacional es sumamente propicio para que México se adhiera al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este sentido, destacan los siguientes factores: a) la elevación de los principios normativos de nuestra política exterior al rango de Ley Suprema; b) el hecho de que la mayoría de los países hermanos con los que México ha establecido un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación sean partes en el Protocolo; c) el rechazo del gobierno de México a la politización del debate internacional sobre los derechos humanos; d) la posición del presidente Salinas de Gortari respecto a los derechos humanos y su protección internacional; e) la transformación política de la sociedad mexicana.

- 15) De manera general, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es compatible con nuestro orden jurídico interno. No obstante, la aplicación de la sanción consistente en la pérdida de la ciudadanía a los mexicanos que intervinieran en favor de extranjeros ante el Comité de Derechos Humanos sería incompatible con las obligaciones que derivan del Protocolo. Tal incompatibilidad se evitaría si el precepto constitucional respectivo fuera, llegado el caso, interpretado correctamente.

- 16) Si México adhiriese al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sería conveniente que formulara una declaración interpretativa y una reserva - al mismo, con el objeto de evitar que la Comisión Interamericana y el Comité de Derechos Humanos examinaran los mismos - asuntos.

- 17) La adhesión de México al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sería un acto - soberano que fortalecería nuestro Estado de derecho y el -- prestigio internacional del país, daría una mayor congruencia a nuestra política exterior, refrendaría el apego de Mé - xico a las Naciones Unidas, contribuiría a preservar la paz social y representaría un valioso instrumento en la estrate - gia para el fortalecimiento de las garantías legales de los mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

I.- Obras generales

- ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho internacional público, T. I, Edit. Porrúa, S.A, México, 1983.
- BUERGENTHAL, Thomas, y MAIER, Harold, Public international law - in a nutshell, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1985.
- BURGOA, Ignacio, Las garantías individuales, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984.
- CARPISO, Jorge, La constitución mexicana de 1917, UNAM, México, 1980.
- GARCIA BAUER, Carlos, Los derechos humanos: preocupación universal, Edit. Universitaria, Guatemala, 1960.
- KELSEN, Hans, Principios de derecho internacional público, trad. de Hugo Caminos y Ernesto C. Hermdida, El Ateneo, Buenos Aires, - 1965.
- LAUTERPACHT, Hersch, International law and human rights, Stevens & Sons Limited, London, 1950.
- LOZANO, José María, Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre, 3a. ed. facsimilar, Edit. Porrúa, S.A., México, 1980.
- MADIOT, Yves, Droits de l'homme et libertés publiques, Masson, - Paris, 1976.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, Estudio sobre garantías individuales, Imprenta del Gobierno, en Palacio, México, 1873.
- NORIEGA CANTU, Alfonso, La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917, Coordinación de Humanidades, - UNAM, México, 1967.
- ROUSSEAU, Charles, Derecho internacional público, trad. de Fernan do Giménez Artigues, Ariel, Barcelona, 1966.
- SCHWARZENBERGER, Georg, A manual of international law, Stevens & Sons Limited, London, 1967.
- SEPULVEDA, César, Derecho internacional, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983

SORENSEN, Max (ed.), Manual de derecho internacional público, trad. a cargo de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

TAMAYO, Jorge L., Geografía moderna de México, Trillas, México, 1985.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, Edit. - Porrúa, S.A., México, 1984.

VASAK, Karel (red. gral.), Les dimensions internationales des-droits de l'homme, UNESCO, Paris, 1978.

VERDROSS, Alfred, Derecho internacional público, trad. de Antonio Truyol y Sierra, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980.

II.- Artículos, monografías, ensayos, cursos, conferencias

ALBUQUERQUE, Celso de, "Sujeitos de direito internacional público. Organizações internacionais e outros sujeitos", y "Sujeitos de direito internacional público. Estado e individuo", Comité Jurídico Interamericano, Séptimo curso de derecho internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano (agosto de 1980), OEA/Ser. Q/V.C-7, Washington, D.C., 1981.

ALSTON, Philip, "Conjuring up new human rights: a proposal for quality control", American journal of international law, vol. - 78, no. 3, July 1984.

AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, "Perspectives of enforcement of human rights", Proceedings of the 74th. annual meeting, Washington, D.C., April 17-19, 1980, Washington, D.C., 1981.

BIDART CAMPOS, Germán J., Los derechos del hombre: su filosofía, su constitucionalización, su internacionalización, EDIAR, Buenos Aires, 1974.

CARPIZO, Jorge, Estudios constitucionales, UNAM, México, 1983.

----- El presidencialismo mexicano, Siglo Veintiuno Editores, México, 1986.

----- "Los nuevos derechos humanos", Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Revista mexicana de política -

- exterior, año 2, núm. 8, julio-septiembre de 1985.

CASSESE, Antonio, "How could nongovernmental organizations use U.N. bodies more effectively?", Universal human rights, vol. - 1, no. 4, oct-dec 1979, Standfordville, N.Y.

CASTRO CID, Benito de, El reconocimiento de los derechos humanos, Edit. Tecnos, Madrid, 1982.

CUADRA, Héctor, La proyección internacional de los derechos - del hombre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1970.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, La protección de los derechos humanos ante jurisdicciones nacionales, Edit. Civitas, S.A., UNAM, México, - 1982.

FLORES RIVAS, Edgardo, "La institución consular conforme a la práctica mexicana", Secretaría de Relaciones Exteriores, El - Servicio Exterior Mexicano, México, 1987.

GARCIA BAUER, Carlos, "Protección internacional de los derechos humanos. Primera parte. Comisión Interamericana de Derechos Humanos", y "Protección internacional de los derechos humanos. Segunda parte. Corte Interamericana de Derechos Humanos", Comité Jurídico Interamericano, Séptimo curso de derecho internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano (agosto de -- 1980), OEA, Washington, D.C., 1981.

GOLSONG, H., "Implementation of international protection of human rights", Académie de Droit International, Recueil des cours 1963.

GOMEZ ROBLEDO, Antonio, El ius cogens internacional (Estudio - histórico crítico), UNAM, México, 1982.

GOMEZ-ROBLEDO V., Alonso, "Aspectos de la reparación en derecho internacional", Temas selectos de derecho internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

GROS ESPIELL, Héctor, La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en la América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1978.

----- "Derechos humanos, derecho internacional

- humanitario y derecho internacional de los refugiados", -
 ENEP Acatlán, Anuario mexicano de relaciones internacionales -
 1982, vol. III, 1a. parte, UNAM, México, 1982.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Veinte años de evolu-
ción de los derechos humanos, UNAM, México, 1974.
- Los tratados sobre dere-
chos humanos y la legislación mexicana, UNAM, México, 1981.
- La protección interna-
cional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas, -
 UNAM, México, 1983.
- Cuadernos del Instituto
de Investigaciones Jurídicas, año I, núm. 1, enero-abril de --
 1986.
- IRELAND, Patricia, "International protection of human rights",
Lawyer of the Americas, vol. 7, no.2, june 1975, Miami, Flida.
- LAUTERPACHT, Hersch, "The international protection of human --
 rights", Académie de Droit International, Recueil des cours --
 1947.
- MARITAIN, Jacques, Les droits de l'homme et la loi naturelle,
 Editions de la Maison Française, New York, 1942.
- Mc. DOUGAL, et al., "The protection of aliens from discrimina-
 tion and world public order: responsibility of states conjoined
 with human rights", American journal of international law, vol.
 70, no. 3, july 1976.
- MERON, Theodor, "Norm making and supervision in international
 human rights: reflections on institutional order", American -
journal of international law, vol. 76, no. 4, october 1982.
- "On a hierarchy of international human rights",
American journal of international law, vol. 8, no. 1, january
 1986.
- MÖLLER, Jakob Th., "Petitioning the United Nations", Universal
human rights, vol. 1, no. 4, oct-dec 1979, Standfordville, N.Y.
- MONTAÑO, Jorge, "México y la protección internacional de los -
 derechos humanos: un balance en el cuadragesimo aniversario de

- la Organización de las Naciones Unidas", Secretaría de Relaciones Exteriores, México y las Naciones Unidas, México, 1986.
- MOSKOWITZ, Moses, Human rights and world order. The struggle for human rights in the United Nations, Oceana Publications, Inc., New York, 1958.
- MOWER, A. Glenn (Jr.), "The implementation of the U.N. Covenant on Civil and Political Rights", Revue des droits de l'homme/ -- Human rights journal, vol. X-I-2, Paris, 1977.
- NIETO NAVIA, Rafael, "Derechos humanos... pero también deberes", Ciencia política, núm. 11, 2o. trimestre de 1988, Tierra Firme Editores, Madrid.
- OJEDA, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1984.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge, Tratados: legislación y práctica en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1982.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús, "Los derechos humanos y la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos y riquezas naturales", en Gómez-Robledo V., Alonso, La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- SALGADO Y SALGADO, Eusebio, "México frente a los movimientos de liberación nacional en el mundo", ENEP Acatlán, Anuario mexicano de relaciones internacionales 1981, vol. II, 1a. parte, UNAM, México, 1982.
- SEARA VASQUEZ, Modesto, Política exterior de México, HARLA, México, 1984.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, México y la paz, México, - 1986.
- SEPULVEDA, César, "Aportaciones de México al derecho y a la organización internacional", ENEP Acatlán, Anuario mexicano de relaciones internacionales 1981, vol. I, UNAM, México, 1982.
- "México y los derechos humanos", Secretaría de Relaciones Exteriores, Política exterior de México. 175 años de historia, T. IV, México, 1985.

SEPULVEDA, César, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. Un cuarto de Siglo de evolución y de empeños", Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Revista mexicana de política exterior, -- núm. 8, julio-septiembre de 1985.

----- "La internacionalización de los derechos del hombre: expansión y movimiento. Algunos obstáculos para su progreso actual", revista PROA, publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, año VIII, núm. 16, primavera de -- 1988.

TARDU, M.E., "The Protocol to the United Nations Covenant on -- Civil and Political Rights and the inter-american system: a study of co-existing petition procedures", American journal of International law, vol. 70, no. 4, october 1976.

TORRES, Secundino, "Sujetos de derecho internacional", Comité -- Jurídico Interamericano, Décimo curso de derecho internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano con la cooperación de la Secretaría General de la OEA en agosto de 1983, OEA, Washington, D.C., 1984.

VALDES. Luz María, y MENEDEZ, María Teresa, Dinámica de la población de habla indígena (1900-1980), Instituto Nacional de -- Antropología e Historia, México (s/f).

III.- Diccionarios

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario jurídico - mexicano (8 t.), UNAM, México, 1982-1984.

LOEZA TOVAR, Enrique, y VALDES, Raúl, Derecho diplomático y -- tratados, Secretaría de Relaciones Exteriores, Terminología -- usual en las relaciones internacionales, México, 1976.

PALLARES, Eduardo, Diccionario de derecho procesal, civil, Edit. Porrúa, S.A., México, 1981.

PLANO, Jack, y OLTON, Roy, Diccionario de relaciones interna- cionales, versión española de José Mesa Nieto, Edit. Limusa, México, 1975.

IV.- Discursos, legislación y documentos

AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, International legal materials, vol. XXI, no. 1, january 1982.

AMNISTIA INTERNACIONAL, México. Los derechos humanos en zonas rurales. Intercambio de documentos con el gobierno de México sobre violaciones de los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas, Publicaciones Amnistía Internacional, Madrid, 1986.

CENTRE OF HUMAN RIGHTS, Human rights machinery (Human rights, - fact sheet no. 1), Switzerland, 1988.

----- The international bill of human rights (Human rights, fact sheet no. 2), Switzerland, 1988.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980, OEA/Ser. L/V/II.50, doc. 13, rev 1, 2 de octubre 1980.

----- Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987, OEA/Ser. L/V/II. 71, doc. 9 rev 1, 22 de septiembre 1987.

COMITE DE DERECHOS HUMANOS, Informe de México, doc. ccpr/c/22/Add. 1, 29 de abril 1982.

----- Informes anuales del Comité de Derechos Humanos a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, correspondientes al 32o., al 34o., al 40o., al 41o. y al 42o. periodos de sesiones de la Asamblea. Asamblea General, documentos oficiales, suplementos no. 40(A/32/40), 40(A/34/40), 40(A/40/40), 40(A/41/40) y 40(A/42/40), respectivamente.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.

----- La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.

----- El hábeas corpus bajo

- suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987.

DE LA MADRID, Miguel, Sexto informe de gobierno, Excélsior, 2 de septiembre de 1988.

GONZALEZ CAMPOS, Julio D., et al., Materiales de prácticas de derecho internacional público, Edit. Tecnos, S.A., Madrid, 1987. INSTITUTO MATIAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMATICOS, Revista mexicana de política exterior, año 2, núm. 8, julio-septiembre de 1985.

LOPEZ PORTILLO, José, "Exposición del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los Pactos y Convenciones que promueven la protección de los derechos humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana, UNAM, México, 1981.

NEW ZEALAND MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, United Nations handbook 1988, Wellington, New Zealand, 1988.

REGLAMENTO REVISADO DE LA REUNION DE ESTADOS PARTES EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reunión de los Estados partes, doc. ccpr/sp/2/rcv. 1, 10 de agosto de 1984.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, Palabras pronunciadas durante la primera reunión de la Comisión de Asuntos Internacionales del IEPES (Chihuahua, 24 de marzo de 1988), revista PROA, publicación de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, año VIII, núm., 18, México, verano de 1988.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, México: relación de tratados en vigor, documento elaborado por la Consultoría Jurídica, México, febrero de 1988.

SZEKELY, Alberto, Instrumentos fundamentales de derecho internacional público (3 t.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1985, Edit. Porrúa, S.A., México, 1985.

UNESCO, Consejo Ejecutivo, documento 104/EX/3 (1978).

UNITED NATIONS, Multilateral treaties deposited with the Secretary General. Status as at 31 december 1986, ST/LEG/SEK.E/5, New York, 1987.

ANEXO I
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
CIVILES Y POLITICOS *

* Székely, Alberto,
"México y los instrumentos de las Naciones
Unidas sobre derechos humanos",
Instituto de Investigaciones Jurídicas,
La protección internacional de los derechos
del hombre. Balance y perspectivas.

ANEXO 4

3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

PREÁMBULO

Los Estados Partes en el presente Pacto

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto.

Conviene en los artículos siguientes:

PARTE I

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

PARTE II

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 4

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

PARTE III

Artículo 6

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

2. En los países que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de confor-

midad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.

3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio.

4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.

5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez.

6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

Artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 8

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie estará sometido a servidumbre.

3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;

b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíba, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;

c) No se considerarán como «trabajo forzoso u obligatorio», a los efectos de este párrafo:

i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b, se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;

ii) El servicio de carácter militar, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio

militar por razones de conciencia;

iii) El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;

iv) El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificado, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo 10

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;

b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Artículo 11

Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.

Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

Artículo 13

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, o menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en

forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección.

c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si carece de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Artículo 15

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ella.

2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

Artículo 16

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 17

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 18

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 20

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.

2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Artículo 23

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.

3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.

Artículo 24

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 27

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenecan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

PARTE IV

Artículo 28

1. Se establecerá un Comité de Derechos Humanos (en adelante

denominado el Comité). Se compondrá de dieciocho miembros y desempeñará las funciones que se señalan más adelante.

2. El Comité estará compuesto de nacionales de los Estados Partes en el presente Pacto, que deberán ser personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos. Se tomará en consideración la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica.

3. Los miembros del Comité serán elegidos y ejercerán sus funciones a título personal.

Artículo 29

1. Los miembros del Comité serán elegidos por votación secreta de una lista de personas que reúnan las condiciones previstas en el artículo 28 y que sean propuestas al efecto por los Estados Partes en el presente Pacto.

2. Cada Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer hasta dos personas. Estas personas serán nacionales del Estado que las proponga.

3. La misma persona podrá ser propuesta más de una vez.

Artículo 30

1. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto.

2. Por lo menos cuatro meses antes de la fecha de la elección del Comité, siempre que no se trate de una elección para llenar una vacante declarada de conformidad con el artículo 34, el Secretario General de las Naciones Unidas invitará por escrito a los Estados Partes en el presente Pacto a presentar sus candidatos para el Comité en el término de tres meses.

3. El Secretario General de las Naciones Unidas preparará una lista por orden alfabético de los candidatos que hubieren sido presentados, con indicación de los Estados Partes que los hubieren designado, y la comunicará a los Estados Partes en el presente Pacto a más tardar un mes de la fecha de cada elección.

4. La elección de los miembros del Comité se celebrará en una reunión de los Estados Partes convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en la Sede de la Organización. En esa reunión, para la cual el quórum estará constituido por dos tercios de los Estados Partes, quedarán elegidos miembros del Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

Artículo 31

1. El Comité no podrá comprender más de un nacional de un mismo Estado.

2. En la elección del Comité se tendrá en cuenta una distribución

geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos.

Artículo 32

1. Los miembros del Comité se elegirán por cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. Sin embargo, los mandatos de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirarán al cabo de dos años. Inmediatamente después de la primera elección, el Presidente de la reunión mencionada en el párrafo 4 del artículo 30 designará por sorteo los nombres de estos nueve miembros.
2. Las elecciones que se celebren al expirar el mandato se harán con arreglo a los artículos precedentes de esta parte del presente Pacto.

Artículo 33

1. Si los demás miembros estiman por unanimidad que un miembro del Comité ha dejado de desempeñar sus funciones por otra causa que la de ausencia temporal, el Presidente del Comité notificará este hecho al Secretario General de las Naciones Unidas, quien declarará vacante el puesto de dicho miembro.
2. En caso de muerte o renuncia de un miembro del Comité, el Presidente lo notificará inmediatamente al Secretario General de las Naciones Unidas, quien declarará vacante el puesto desde la fecha del fallecimiento o desde la fecha en que sea efectiva la renuncia.

Artículo 34

1. Si se declara una vacante de conformidad con el artículo 33 y si el mandato del miembro que ha de ser sustituido no expira dentro de los seis meses que sigan a la declaración de dicha vacante, el Secretario General de las Naciones Unidas lo notificará a cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto, los cuales, para llenar la vacante, podrán presentar candidatos en el plazo de dos meses, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 29.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas preparará una lista por orden alfabético de los candidatos así designados y la comunicará a los Estados Partes en el presente Pacto. La elección para llenar la vacante se verificará de conformidad con las disposiciones pertinentes de esta parte del presente Pacto.
3. Todo miembro del Comité que haya sido elegido para llenar una vacante declarada de conformidad con el artículo 33 ocupará el cargo por el resto del mandato del miembro que dejó vacante el puesto en el Comité conforme a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 35

Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, percibirán emolumentos de los fondos de

las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la Asamblea General determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.

Artículo 36

El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud del presente Pacto.

Artículo 37

1. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la primera reunión del Comité en la Sede de las Naciones Unidas.
2. Después de su primera reunión, el Comité se reunirá en las ocasiones que se prevean en su reglamento.
3. El Comité se reunirá normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

Artículo 38

Antes de entrar en funciones, los miembros del Comité declararán solemnemente en sesión pública del Comité que desempeñarán su cometido con toda imparcialidad y conciencia.

Artículo 39

1. El Comité elegirá su Mesa por un periodo de dos años. Los miembros de la Mesa podrán ser reelegidos.
2. El Comité establecerá su propio reglamento, en el cual se dispondrá, entre otras cosas, que:
 - a) Doce miembros constituirán quórum;
 - b) Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

Artículo 40

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:
 - a) En el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto con respecto a los Estados Partes interesados;
 - b) En lo sucesivo, cada vez que el Comité lo pida.
2. Todos los informes se presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmitirá al Comité para examen. Los informes señalarán los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del presente Pacto.

3. El Secretario General de las Naciones Unidas, después de celebrar consultas con el Comité, podrá transmitir a los organismos especializados interesados copias de las partes de los informes que caigan dentro de sus esferas de competencia.

4. El Comité estudiará los informes presentados por los Estados Partes en el presente Pacto. Transmitirá sus informes, y los comentarios generales que estime oportunos, a los Estados Partes. El Comité también podrá transmitir al Consejo Económico y Social esos comentarios junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados Partes en el Pacto.

5. Los Estados Partes podrán presentar al Comité observaciones sobre cualquier comentario que se haga con arreglo al párrafo 4 del presente artículo.

Artículo 41

1. Con arreglo al presente artículo, todo Estado Parte en el presente Pacto podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone este Pacto. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo solo se podrán admitir y examinar si son presentadas por un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración. Las comunicaciones recibidas en virtud de este artículo se tramitarán de conformidad con el procedimiento siguiente:

a) Si un Estado Parte en el presente Pacto considera que otro Estado Parte no cumple las disposiciones del presente Pacto, podrá señalar el asunto a la atención de dicho Estado mediante una comunicación escrita. Dentro de un plazo de tres meses, contado desde la fecha de recibo de la comunicación, el Estado destinatario proporcionará al Estado que haya enviado la comunicación una explicación o cualquier otra declaración por escrito que aclare el asunto, la cual hará referencia, hasta donde sea posible y pertinente, a los procedimientos nacionales y a los recursos adoptados, en trámite o que puedan utilizarse al respecto.

b) Si el asunto no se resuelve a satisfacción de los dos Estados Partes interesados en un plazo de seis meses contado desde la fecha en que el Estado destinatario haya recibido la primera comunicación, cualquiera de ambos Estados Partes interesados tendrá derecho a someterlo al Comité, mediante notificación dirigida al Comité y al otro Estado.

c) El Comité conocerá del asunto que se le someta después de haberse cerciorado de que se han interpuesto y agotado en tal asunto todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos. No se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente.

d) El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo.

e) A reserva de las disposiciones del inciso c, el Comité podrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales reconocidos en el presente Pacto.

f) En todo asunto que se le someta, el Comité podrá pedir a los Estados Partes interesados a que se hace referencia en el inciso b que faciliten cualquier información pertinente.

g) Los Estados Partes interesados a que se hace referencia en el inciso b tendrán derecho a estar representados cuando el asunto se examine en el Comité y a presentar exposiciones verbalmente, o por escrito, o de ambas maneras.

h) El Comité, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de recibo de la notificación mencionada en el inciso b, presentará un informe en el cual:

i) Si se ha llegado a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso c, se limitará a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada;

ii) Si no se ha llegado a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso e, se limitará a una breve exposición de los hechos, y agregará las exposiciones escritas y las actas de las exposiciones verbales que hayan hecho los Estados Partes interesados.

En cada asunto, se enviará el informe a los Estados Partes interesados.

2. Las disposiciones del presente artículo entrarán en vigor cuando diez Estados Partes en el presente Pacto hayan hecho las declaraciones a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo. Tales declaraciones serán depositadas por los Estados Partes en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá copia de las mismas a los demás Estados Partes. Toda declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General. Tal retiro no será obstáculo para que se examine cualquier asunto que sea objeto de una comunicación ya transmitida en virtud de este artículo; no se admitirá ninguna nueva comunicación de un Estado Parte una vez que el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación de retiro de la declaración, a menos que el Estado Parte interesado haya hecho una nueva declaración.

Artículo 42

1. a) Si un asunto remitido al Comité con arreglo al artículo 41 no se resuelve a satisfacción de los Estados Partes interesados, el Comité, con el previo consentimiento de los Estados Partes interesados, podrá designar una Comisión Especial de Conciliación (denominada en adelante la Comisión). Los buenos oficios de la Comisión se pondrán a

disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, basada en el respeto al presente Pacto.

b) La Comisión estará integrada por cinco personas aceptables para los Estados Partes interesados. Si, transcurridos tres meses, los Estados Partes interesados no se ponen de acuerdo sobre la composición, en todo o en parte, de la Comisión, los miembros de la Comisión sobre los que no hayo habido acuerdo serán elegidos por el Comité, de entre sus propios miembros, en votación secreta y por mayoría de dos tercios.

2. Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones a título personal. No serán nacionales de los Estados Partes interesados, de ningún Estado que no sea parte en el presente Pacto, ni de ningún Estado Parte que no haya hecho la declaración prevista en el artículo 41.

3. La Comisión elegirá su propio Presidente y aprobará su propio reglamento.

4. Las reuniones de la Comisión se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Sin embargo, podrán celebrarse en cualquier otro lugar conveniente que la Comisión acuerde en consulta con el Secretario General de las Naciones Unidas y los Estados Partes interesados.

5. La secretaría prevista en el artículo 36 prestará también servicios a las comisiones que se establezcan en virtud del presente artículo.

6. La información recibida y estudiada por el Comité se facilitará a la Comisión, y ésta podrá pedir a los Estados Partes interesados que faciliten cualquier otra información pertinente.

7. Cuando la Comisión haya examinado el asunto en todos sus aspectos, y en todo caso en un plazo no mayor de doce meses después de haber tomado conocimiento del mismo, presentará al Presidente del Comité un informe para su transmisión a los Estados Partes interesados.

a) Si la Comisión no puede completar su examen del asunto dentro de los doce meses, limitará su informe a una breve exposición de la situación en que se halle su examen del asunto.

b) Si se alcanza una solución amistosa del asunto basada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en el presente Pacto, la Comisión limitará su informe a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada.

c) Si no se alcanza una solución en el sentido del inciso b, el informe de la Comisión incluirá sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho pertinentes al asunto planteado entre los Estados Partes interesados, y sus observaciones acerca de las posibilidades de solución amistosa del asunto; dicho informe contendrá también las exposiciones escritas y una resúmen de las exposiciones orales hechas por los Estados Partes interesados.

d) Si el informe de la Comisión se presenta en virtud del inciso c, los Estados Partes interesados notificarán al Presidente del Comité, dentro de los tres meses siguientes a la recepción del informe, si aceptan o no los términos del informe de la Comisión.

8. Las disposiciones de este artículo no afectan las funciones del Comité previstas en el artículo 41.

9. Los Estados Partes interesados compartirán por igual todos los gastos de los miembros de la Comisión, de acuerdo con el cálculo que haga el Secretario General de las Naciones Unidas.

10. El Secretario General de las Naciones Unidas podrá sufragar, en caso necesario, los gastos de los miembros de la Comisión, antes de que los Estados Partes interesados reembolsen esos gastos conforme al párrafo 9 del presente artículo.

Artículo 43

Los miembros del Comité y los miembros de las comisiones especiales de conciliación designados conforme al artículo 42 tendrán derecho a las facilidades, privilegios e inmunidades que se conceden a los expertos que desempeñan misiones para las Naciones Unidas, con arreglo a lo dispuesto en las secciones pertinentes de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas.

Artículo 44

Las disposiciones de aplicación del presente Pacto se aplicarán sin perjuicio de los procedimientos previstos en materia de derechos humanos por los instrumentos constitutivos y las convenciones de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en virtud de los mismos, y no impedirán que los Estados Partes recurran a otros procedimientos para resolver una controversia, de conformidad con convenios internacionales generales o especiales vigentes entre ellos.

Artículo 45

El Comité presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe anual sobre sus actividades.

PART E

Artículo 46

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el presente Pacto.

Artículo 47

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en me-

noscano del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

PARTE VI

Artículo 48

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.

2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 49

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 50

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicadas a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 51

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque a una conferencia de Estados Partes

con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 52

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 48, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 48;

b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 49, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 51.

Artículo 53

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 48.

**ANEXO II
PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL
DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS ***

*Székely, op. cit.

ANEXO 5

1. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 9.

Los Estados Partes en el presente Protocolo.

Considerando que para asegurar el logro de los depósitos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante denominado el Pacto) y la aplicación de sus disposiciones sería conveniente facultar al Comité de Derechos Humanos establecido en la parte IV del Pacto (en adelante denominado el Comité) para recibir y considerar, tal como se prevé en el presente Protocolo, comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto.

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1

Todo Estado Parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado Parte en el Pacto que no sea parte en el presente Protocolo.

Artículo 2

Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 1, todo individuo que alegue una violación de cualquiera de sus derechos enumerados en el Pacto y que haya agotado todos los recursos internos disponibles podrá someter a la consideración del Comité una comunicación escrita.

Artículo 3

El Comité considerará inadmisibles toda comunicación presentada de acuerdo con el presente Protocolo que sea anónima o que, a su juicio, constituya un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones o sea incompatible con las disposiciones del Pacto.

Artículo 4

1. A reserva de lo dispuesto en el artículo 3, el Comité pondrá toda comunicación que le sea sometida en virtud del presente Protocolo, en conocimiento del Estado Parte del que se afirma que ha violado cualquiera de las disposiciones del Pacto.

2. En un plazo de seis meses, ese Estado deberá presentar al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare el asunto y se señalen las medidas que eventualmente haya adoptado al respecto.

Artículo 5

1. El Comité examinará las comunicaciones recibidas de acuerdo con el presente Protocolo tomando en cuenta toda la información escrita que le hayan facilitado el individuo y el Estado Parte interesado.

2. El Comité no examinará ninguna comunicación de un individuo a menos que se haya cerciorado de que:

a) El mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;

b) El individuo ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. No se aplicará esta norma cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente.

3. El comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente Protocolo.

4. El Comité presentará sus observaciones al Estado Parte interesado y al individuo.

Artículo 6

El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 45 del Pacto, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

Artículo 7

En tanto no se logren los objetivos de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960, relativa a la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, las disposiciones del presente Protocolo no limitarán de manera alguna el derecho de petición concedido a esos pueblos por la Carta de las Naciones Unidas y por otros instru-

mentos y convenciones internacionales que se hayan concertado bajo los auspicios de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados.

Artículo 8

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado el Pacto.
2. El presente Protocolo está sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado el Pacto o se haya adherido al mismo. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado el Pacto o se haya adherido al mismo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Protocolo, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 9

1. A reserva de la entrada en vigor del Pacto, el presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el décimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de haber sido depositado el décimo instrumento de ratificación o de adhesión, el presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 10

Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 11

1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Protocolo, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría

de los Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

Artículo 12

1. Todo Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto tres meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.
2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, en virtud del artículo 2, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

Artículo 13

Independientemente de las notificaciones formuladas conforme al párrafo 5 del artículo 8 del presente Protocolo, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del artículo 45 del Pacto:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 8;
- b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo conforme a lo dispuesto en el artículo 9, y la fecha en que entren en vigor las entidades a que hace referencia el artículo 11;
- c) Las denuncias recibidas en virtud del artículo 12.

Artículo 14

1. El presente Protocolo, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 45 del Pacto.

ANEXO III
ESTATUS DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO
INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y
POLITICOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1986 *

* United Nations,
Multilateral treaties deposited with the
Secretary General. Status as at 31 december 1986.

IV.5: Civil and political rights

5. OPTIONAL PROTOCOL TO THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS

Adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 1966

ENTER INTO FORCE: 23 March 1976, in accordance with article 9.
REGISTRATION: United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171.
TEXT: United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171.

Note: The Protocol was opened for signature at New York on 19 December 1966.

Participant	Signature	Ratification, Accession (al)	Participant	Ratification, Signature	Accession (al)
Argentina		8 Aug 1966 R	Luxembourg	17 Sep 1969	18 Aug 1981 R
Austria	10 Dec 1973		Madagascar		21 Jun 1971 R
Barbados		5 Jan 1973 R	Mauritius		12 Dec 1971 R
Bolivia		12 Aug 1967 R	Netherlands	25 Jun 1969	11 Dec 1976 R
Burkina Faso		27 Jun 1964 R	Nicaragua		12 Mar 1960 R
Canada		19 May 1978 R	Niger		7 Mar 1968 R
Central African Republic		1 May 1961 R	Norway	20 Mar 1968	13 Sep 1975 R
China			Panama	27 Jul 1976	8 Mar 1977 R
Colombia	21 Dec 1966	29 Oct 1969	Peru	11 Aug 1977	3 Oct 1980 R
Congo		5 Oct 1963 R	Philippines	19 Oct 1968	
Costa Rica	19 Dec 1966	26 Nov 1969	Portugal	1 Aug 1978	1 May 1983 R
Cyprus	19 Dec 1966		Saint Vincent and the Grenadines		9 Nov 1981 R
Denmark	20 Mar 1966	6 Jan 1972	San Marino		18 Oct 1983 R
Dominican Republic		4 Jan 1978 R	Senegal	6 Jul 1970	12 Feb 1978 R
Ecuador	4 Apr 1968	4 Mar 1969	Spain		25 Jan 1985 R
El Salvador	21 Sep 1967		Suriname		28 Dec 1976 R
Finland	11 Dec 1967	19 Aug 1975	Sweden	29 Sep 1967	8 Dec 1971 R
France		17 Feb 1984 R	Trinidad and Tobago		14 Nov 1980 R
Guinea	19 Mar 1975		Uruguay	21 Feb 1967	1 Apr 1970 R
Honduras	13 Dec 1966		Venezuela	15 Nov 1976	10 May 1978 R
Iceland		22 Aug 1979 R	Zaire		1 Nov 1976 R
Ireland	30 Apr 1978	15 Sep 1978	Zambia		10 Apr 1984 R
Jamaica	19 Dec 1966	3 Oct 1975			

Declarations and Reservations

(Unless otherwise indicated, the declarations and reservations were made upon ratification or accession.)

DOMINICA²

"With reference to Article 5, paragraph 2 (a), the Government of Dominica makes a reservation with respect to the Competence of the Committee to consider a communication from an individual if the matter has already been considered under other procedures of international investigation."

FRANCE

Declaration:

France interprets article 1 of the Protocol as giving the Committee the competence to receive and consider communications from individuals subject to the jurisdiction of the French Republic who claim to be victims of a violation by the Republic of any of the rights set forth in the Covenant which results either from acts, omissions, developments or events occurring after the date on which the Protocol entered into force for the Republic, or from a deviation relating to acts, omissions, developments or events after that date.

With regard to article 3, France's accession to the Optional Protocol should not be interpreted as implying any change in its position concerning the reservation referred to in that article.

Reservation:

France makes a reservation to article 5, paragraph 2(a), specifying that the Human Rights Committee shall not have competence to consider a communication from an individual if the same matter is being examined or has already been considered under another procedure of international investigation or settlement.

ICELAND²

Iceland accedes to the said Protocol subject to a reservation, with reference to article 5, paragraph 2, with respect to the competence of the Human Rights Committee to consider a communication from an individual if the matter is being examined or has been examined under another procedure of international investigation or settlement. Other provisions of the Covenant shall be involuntarily observed.

IV.5: Civil and political rights

ITALY²

The Italian Republic ratifies the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, it being understood that the provisions of article 5, paragraph 2, of the Protocol mean that the Committee provided for in article 28 of the Covenant shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being and has not been examined under another procedure of international investigation or settlement.

LUXEMBOURG

Declaration:

"The Grand Duchy of Luxembourg accedes to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, on the understanding that the provisions of article 5, paragraph 2, of the Protocol mean that the Committee established by article 28 of the Covenant shall not consider any communications from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being examined or has not already been examined under another procedure of international investigation or settlement."

NORWAY²

Subject to the following reservation to article 5, paragraph 2:

"... The Committee shall not have competence to consider a communication from an individual if the same matter has already been examined under

other procedure of international investigation or settlement."

SPAIN

The Spanish Government accedes to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, on the understanding that the provisions of Article 5, paragraph 2, of that Protocol mean that the Human Rights Committee shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the same matter has not been or is not being examined under another procedure of international investigation or settlement.

SWEDEN²

On the understanding that the provisions of article 5, paragraph 2, of the Protocol signify that the Human Rights Committee provided for in article 28 of the said Covenant shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being examined or has not been examined under another procedure of international investigation or settlement.

VENEZUELA

[Same reservation as the one made by Venezuela in respect of article 14(1)(d) of the International Covenant on Civil and Political Rights; see chapter IV.4.]

Territorial Application

<u>Participants</u>	<u>Date of receipt of the notification</u>	<u>Territories:</u>
Netherlands	11 Dec 1978	Netherlands Antilles

NOTES:

1/ See note 2 in chapter IV.3.

2/ See under chapter IV.4 for the text of the declarations by which these States recognized the competence of the Human Rights Committee established under article 41 of the Covenant.

INDICE

Pág.

Introducción.....	5
-------------------	---

CAPITULO I

LA CAPACIDAD PROCESAL INTERNACIONAL

DEL INDIVIDUO

ANTECEDENTES Y EVOLUCION

1) Planteamiento del problema.....	10
2) Tribunal Internacional de Presas.....	20
3) Corte de Justicia Centroamericana.....	21
4) Tribunales arbitrales mixtos establecidos en virtud del Tratado de Versalles.....	23
5) Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia....	24
6) Convención para la Solución de los Asuntos Surgidos de la Guerra y la Ocupación.....	26
7) Comisión Europea de Derechos Humanos.....	27
8) Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	32
9) Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.....	39
10) Acceso del individuo al sistema de Naciones Unidas.....	41
A) Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.....	43
B) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	48
C) Comité de Convenciones y Recomendaciones en la Esfera de la Educación.....	48
D) Comité contra la Tortura.....	51
Notas del Capítulo I.....	55

CAPITULO II
LA PROTECCION INTERNACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS
GENERALIDADES

1) Los derechos humanos.....	64
A) Concepto.....	64
B) Evolución.....	65
C) Tres generaciones de derechos humanos.....	66
D) Principios fundamentales de los derechos humanos.....	70
E) Bien común y alcance de los derechos humanos.....	72
F) Estado de derecho y garantía de los derechos humanos..	75
2) La internacionalización de los derechos humanos.....	77
3) El derecho internacional de los derechos humanos.....	87
4) El derecho de acción individual como método para la protección internacional de los derechos humanos.....	99
5) Universalismo y regionalismo en la protección de los derechos humanos.....	108
Notas del Capítulo II.....	116

CAPITULO III
EL SISTEMA DE PROTECCION DE LOS DERECHOS
HUMANOS DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
CIVILES Y POLITICOS:
ESTUDIO EXEGETICO

1) Origen de los Pactos y del Protocolo Facultativo.....	130
A) Origen de los Pactos.....	130
B) Origen del Comité de Derechos Humanos.....	133
C) Origen del Protocolo Facultativo.....	135
D) Adopción y entrada en vigor.....	139
2) Derechos protegidos.....	139

3) Régimen jurídico del Comité de Derechos Humanos.....	142
A) Organización y funcionamiento.....	143
a) Integración y elección de los miembros.....	143
b) Mesa y Secretaría.....	145
c) Sesiones.....	146
d) Idiomas.....	147
e) Reglamento.....	147
f) Emolumentos.....	147
g) Decisiones.....	147
h) Organos auxiliares.....	148
i) Privilegios e inmunidades.....	148
B) Funciones.....	148
a) Examen de informes.....	148
b) Solución de controversias estatales.....	149
4) Naturaleza jurídica y objeto del Protocolo Facultativo...	151
5) Alcance del Protocolo en cuanto a la competencia del Comité.....	153
6) Legitimación procesal.....	156
7) Procedimiento.....	162
A) Presentación de la comunicación.....	162
B) Examen de admisibilidad. Generalidades.....	164
a) Grupos de trabajo sobre comunicaciones.....	164
b) Traslado al Estado parte interesado.....	165
c) Informes adicionales sobre la admisibilidad.....	166
d) Comunicaciones declaradas inadmisibles.....	167
e) Medidas provisionales.....	168
f) Excusas de los miembros del Comité.....	171
C) Requisitos de admisibilidad.....	172
a) Estado presuntamente violador parte en el Protocolo Individuo sujeto a su jurisdicción.....	173
b) Alegue ser víctima de una violación del Pacto.....	176
c) No debe ser anónima ni constituir un abuso de dere- cho o ser incompatible con el Pacto.....	179

	403
a') No debe ser anónima.....	179
b') No debe ser abusiva.....	180
c') No debe ser incompatible con el Pacto.....	182
d) No litispendencia.....	183
e) Agotamiento previo de recursos internos.....	190
f) Excepción.....	196
D) Examen del fondo del asunto.....	206
a) Traslado a las partes.....	206
b) Contestación del Estado.....	206
c) Informaciones adicionales del autor de la <u>comunica</u> <u>ción</u>	208
d) Examen de la comunicación.....	208
e) Observaciones del Comité.....	211
E) Duración del procedimiento.....	216
9) Informe del Comité.....	217
10) Balance y perspectivas del Comité de Derechos Huma- nos.....	221
Notas del Capítulo III.....	228

CAPITULO IV
 POSICION DE MEXICO FRENTE AL PROTOCOLO
 FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL
 DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

1) México, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.....	237
A) En el ámbito interno.....	237
B) En el plano internacional.....	241
2) Incorporación del Pacto al orden jurídico mexicano.....	246
A) Planteamiento del problema.....	246
B) Correlaciones entre la Constitución y el Pacto.....	249
C) Areas de conflicto potencial entre el Pacto y la Constitución.....	253

a)	Condición jurídica de extranjeros.....	254
b)	Mexicanos por naturalización.....	256
c)	Restricciones en materia religiosa.....	257
d)	Suspensión de garantías.....	260
3)	Posición frente al Protocolo Facultativo. Exposición de motivos del Ejecutivo Federal.....	264
4)	Consideraciones acerca de la no adhesión de México al Protocolo.....	266
A)	Motivos históricos de la posición del gobierno de México.....	267
B)	Crítica a la posición del gobierno de México.....	270
a)	Adhesión de México a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	270
b)	El examen de comunicaciones individuales por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al Protocolo no constituye intervención.....	273
c)	Distinción entre protección diplomática y protección internacional de los derechos humanos.....	274
d)	Posibilidad de fallas en la protección interna de los derechos humanos.....	276
e)	Crítica de Jesús Rodríguez y Rodríguez.....	282
f)	Incongruencia de la exposición de motivos.....	284
5)	Posibilidad de adhesión.....	285
A)	Política exterior de México.....	285
B)	Universalismo y regionalismo en la protección de los derechos humanos en México.....	289
C)	Diversidad de derechos consagrados en el Pacto y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	292
D)	Seriedad del Comité de Derechos Humanos.....	302
E)	Países latinoamericanos partes en el Protocolo Facultativo.....	303
F)	Politización del debate internacional sobre los derechos humanos.....	305

G) Posición del Licenciado Salinas de Gortari frente a los derechos humanos y su protección internacional...	310
H) Transformación política de la sociedad mexicana.....	313
6) Implicaciones jurídicas.....	316
A) Obligación de investigar de buena fe los hechos materia de la comunicación.....	316
B) Medidas provisionales.....	319
C) Cumplimiento de las observaciones del Comité.....	321
a) Medidas restitutorias.....	322
b) Indemnización.....	326
c) Sentencias internas violatorias del Pacto.....	332
d) Medidas preventivas.....	339
D) Obligación de no aplicar medidas coercitivas o intimidatorias contra los autores de comunicaciones o sus familiares, ni contra quien los coadyuvó o asesoró....	342
E) Duplicidad de procedimientos internacionales.....	346
7) Soberanía nacional.....	349
8) Consideraciones finales.....	351
Notas del Capítulo IV.....	355
Conclusiones.....	367
Bibliografía.....	374
Anexo I	
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	383
Anexo II	
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	394
Anexo III	
Estatus del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al 31 de diciembre de 1986.....	397