

## CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Manuel BECERRA RAMÍREZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La especificidad de los derechos humanos*. III. *El sistema de control internacional del cumplimiento de las obligaciones internacionales*. IV. *El control por la ONU*. V. *Las organizaciones no gubernamentales (ONG)*. VI. *El caso del derecho humanitario*. VII. *El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. VIII. *El Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PDCP)*. IX. *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CCT)*. X. *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con Respecto a las Aplicaciones de la Biología y la Medicina. Convenio relativo a los Derechos Humanos y la Biomedicina (CDHB)*. XI. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

El derecho internacional, con sus normas convencionales y consuetudinarias, establece obligaciones para los Estados o en general para los sujetos del derecho internacional. Con base en el principio *pacta sunt servada*,<sup>1</sup>

\* Investigador y director del *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Coordinador del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM.

<sup>1</sup> Este principio ha sido reiterado por la jurisprudencia y un amplio número de normas internacionales de origen tanto convencional como consuetudinario, empezando por la Carta de Naciones Unidas, que en su preámbulo obliga a los Estados miembros “a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”; recordemos que el artículo

que puede ser extendido para las obligaciones consuetudinarias, el derecho internacional debe cumplirse de buena fe. Pero tampoco hay que olvidar que el derecho internacional de los derechos humanos, junto con el derecho humanitario internacional y el derecho internacional penal, constituyen una red de derecho internacional que conforma la base normativa de normas de carácter sustantivo y adjetivo que conforman lo que se ha denominado como orden público internacional. Precisamente ese orden público internacional está compuesto de normas *erga omnes*, muchas de las cuales son de carácter imperativo (*jus cogens*), y se aplican una red de principios como el *in dubio pro homine*.

Ahora bien, lo ideal es que los obligados por la normatividad internacional cumplan con sus obligaciones, y no hay duda de que existe un cumplimiento espontáneo y de buena fe por parte de los sujetos de derecho internacional. Ésa es, en algunos casos, la postura de muchos de los sistemas internos de recepción de las normas del derecho de gentes, pero la estructura del orden público internacional también provee de mecanismos mediante los cuales se obliga forzosamente a su cumplimiento.

En los casos en que no se cumplan voluntariamente las obligaciones internacionales, los mismos instrumentos jurídicos internacionales prevén sistemas de control internacional, como las comisiones mixtas, las inspecciones recíprocas y los órganos de control, que obligan al Estado (concretamente a sus órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y al individuo, en el caso del derecho humanitario internacional. También hay que mencionar que para determinar el lugar que le toca a disposición del derecho internacional, y concretamente las normas convencionales, es necesario también examinar si esas normas son autoejecutivas (*self executing*) o no; es decir, si contienen normas concretas aplicables a los sujetos de derecho interno, o bien si no son autoejecutivas ya que requieren para su aplicación de los actos del Legislativo.

En este trabajo nos referimos a los sistemas de control de cumplimiento, y describimos varios ejemplos en busca del más conveniente para determinar cuál es el más adecuado y recomendable para una hipotética convención interamericana sobre bioética.

2.2 contiene la misma norma tomada de la costumbre internacional, y que también recogen la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados, las Convenciones de Viena de 1969 y 1986.

## II. LA ESPECIFICIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho humanitario, los derechos humanos y el derecho penal internacionales constituyen una base jurídica, que con normas consuetudinarias y convencionales establecen el orden público internacional que limita la voluntad de los Estados y su actuar ilegítimo, siempre teniendo como punto de referencia a los individuos. Para principios de milenio la normatividad interna, con su sistema de pesos, contrapesos y controles de la autoridad, al parecer no ha sido suficiente, o ha probado su ineficacia. Es por eso que se ha promovido un sistema externo, que si bien es el mismo Estado quien lo acepta, su origen lo encontramos en los movimientos sociales de reivindicación de espacios normativos para el individuo.

Pero antes, hay que hacer notar que los tratados en materia de derechos humanos difieren de los demás tratados, como los comerciales, en cuanto que éstos otorgan en forma recíproca derechos y obligaciones; en cambio, en los de derechos humanos se imponen obligaciones a las partes frente a los demás miembros para respetar los derechos de los individuos, y se crean derechos de éstos frente al Estado.

De esa manera, los Estados contraen obligaciones para sus órganos internos de poder, es decir, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial dentro de su competencia tienen obligaciones que cumplir de conformidad con las características de los tratados internacionales del cual forman parte.

De esta manera, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de aplicar los tratados, reglamentar de acuerdo con las leyes y tratados en materia de derechos humanos, en dado caso modificar la práctica del aparato de administración, así como establecer políticas públicas, destinar recursos para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, y cumplir con las decisiones de los órganos jurisdiccionales y cuasijurisdiccionales internos e internacionales (comisiones, *ombusmen*, tribunales, etcétera).

En cuanto al Poder Legislativo, éste tiene la obligación de darse la normatividad a que se compromete con los tratados internacionales. En efecto, en gran parte de los tratados se contiene la obligación para los Estados miembros, de legislar, de adecuar la normatividad internacional a la interna; por ejemplo, la Convención Americana establece en su artículo 1-1:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna

por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social

Cuando la Convención utiliza la expresión “y a garantizar” significa que el Estado debe poner todos los medios, incluyendo los legislativos, para el cumplimiento de sus obligaciones convencionales. Esto se confirma con la lectura del artículo 2, que textualmente dice:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionadas en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otra carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, *las medidas legislativas* o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (el énfasis es nuestro).

Aquí, el gran problema con el que nos encontramos es que en muchos casos, como es el caso de México, se adoptan los tratados, pero no hay legislación interna que la adecue al ámbito interno. Lo normal es que hubiera mecanismos a la mano de los interesados, los ciudadanos, para obligar al Legislativo a cumplir su función; de otra manera, los tratados internacionales quedan sujetos a meros postulados en normas de carácter “programático”, o mejor podríamos decir con franqueza: en una demagogia legislativa, pues por una parte se adoptan tratados con despliegue publicitario, pero por otra no se pueden aplicar por la falta de legislación adecuada por inacción del Legislativo.

Por lo que toca al Poder Judicial, también encontramos obligaciones concretas que tienen que ver con decidir de conformidad con las obligaciones que derivan del derecho convencional y consuetudinario. El Poder Judicial no puede omitir, en el momento de dictar sentencias, las obligaciones que contrae el Estado.

### III. EL SISTEMA DE CONTROL INTERNACIONAL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES

El tema del control del cumplimiento está íntimamente ligado con el problema de Estado de derecho a nivel interno, que implica tres características importantes: el predominio del derecho regular frente de la influencia

del poder arbitrario; la igualdad ante la ley o la sujeción del derecho de la tierra, administrado por las cortes ordinarias y la existencia de una Constitución.<sup>2</sup> El Estado de derecho es un principio incontrovertido en muchos de los sistemas jurídicos internos de los Estados, y en algunos es un punto de referencia, una meta a alcanzar.

En cambio, el derecho internacional, como sabemos, es un sistema jurídico específico, en donde la autoridad central que podría ser la arbitraria en derecho interno no existe en asuntos exteriores, el concepto de Estado de derecho implica la integridad y certeza del derecho, la igualdad de los sujetos del derecho internacional, la proscripción de la arbitrariedad y la aplicación efectiva del mismo derecho internacional. Precisamente éste es uno de los grandes objetivos: “la aplicación efectiva del derecho internacional”; ¿cómo lograrlo en un sistema descentralizado?

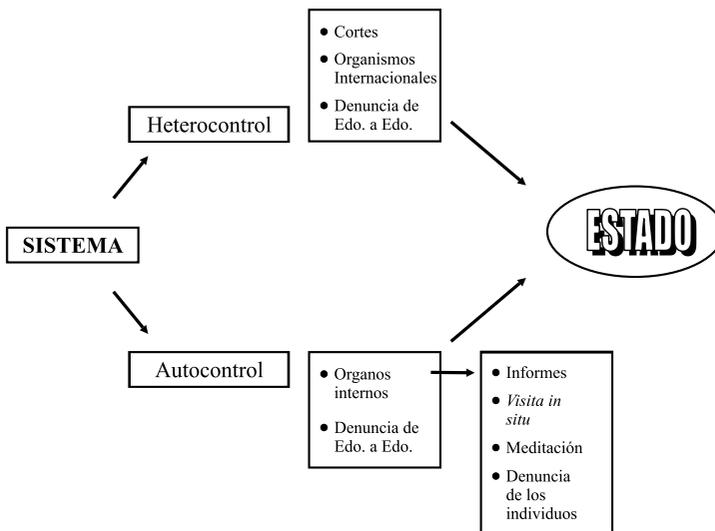
En el derecho convencional internacional es común encontrar mecanismos de control del cumplimiento, como la presentación de informes periódicos por parte de los Estados; las encuestas; la investigación y las inspecciones *in situ*; como complemento de la aplicación de medidas preventivas se encuentran los mecanismos por los que se tratan casos de violaciones; por ejemplo, los procedimientos de denuncia o peticiones ante los órganos internacionales de supervisión que Estados o individuos pueden intentar, y la demanda o denuncia ante órganos jurisdiccionales internacionales.

De esta manera, podemos ver que en el sistema tutelar de los derechos humanos existen sistemas de autocontrol, cuando en el marco del tratado internacional en cuestión se crean mecanismos de supervisión de la aplicación del mismo y de heterocontrol cuando fuera del marco normativo del tratado existen medios de control de la aplicación del tratado. En ambos sistemas, de autocontrol y de heterocontrol, pueden existir medios de carácter resolutivo o jurisdiccionales. Por ejemplo, en el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos se crea un sistema de autocontrol, con dos órganos: uno de carácter resolutivo (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), y otro de carácter jurisdiccional (la Corte Interamericana de Derechos Humanos).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Watts, Arthur, “El *rule of law* internacional”, en Thesing, Josef, *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1999, p. 352.

<sup>3</sup> Sobre el sistema interamericano de derechos humanos se ha escrito mucho. Se recomienda: Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, UNAM, 2007.

Como lo veremos en los ejemplos que más adelante ponemos, dentro de los sistemas de autocontrol hay órganos internos. Aquí (por supuesto, nos referimos al interior del tratado) hay medios concretos, como los informes, las visitas *in situ*, la mediación y la denuncia individual; gráficamente lo podemos ver en el siguiente cuadro:



#### IV. EL CONTROL POR LA ONU

En el sistema de derecho internacional, el incumplimiento de la normatividad está acompañado de una consecuencia concreta, que es precisamente la responsabilidad internacional. Por ejemplo, en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano o agente de éste independientemente de su jerarquía, que violen derechos protegidos por la Convención.<sup>4</sup> Pero la responsabilidad

<sup>4</sup> Sobre el tema de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos se recomiendan los siguientes trabajos: Feria Tinta, Mónica, "La responsabilidad internacional del Estado en el sistema interamericano de protección de derechos humanos

tiene que hacerse valer ante los tribunales para que sea efectiva, y eso es un largo camino que las víctimas o sus herederos tienen que recorrer. Por eso, cuando el Estado es remiso con sus obligaciones el sistema de derechos humanos ha creado una red de organizaciones estatales y de organizaciones no gubernamentales (ONG) como elemento novedoso.

Los organismos internacionales (OIs) juegan un gran papel para supervisar, presionar a los Estados para que cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Además, al mismo tiempo realizan funciones de interpretación del derecho internacional, y en muchos casos funcionan como puente entre la sociedad civil y los Estados.

Si en algún lado podemos darnos cuenta del desarrollo que ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos es precisamente cuando analizamos los contenidos de los tratados, y ese ejercicio lo podemos hacer con los tratados contemporáneos con los de sus antecesores, de hace medio siglo, por ejemplo; y no es para menos, ya que las negociaciones de los tratados internacionales que creaban las OIs a mitad del siglo pasado fueron bastante reñidas, ya que partían (y aún en este momento parten), desde diferentes posiciones (aunque ahora hay una mayor conciencia por la protección de los derechos humanos), por lo que es posible encontrar en los tratados desde compromisos firmes y claros, hasta conceptos vagos sujetos a futuras interpretaciones o a la acción de los mecanismos creados para controlar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados. Por lo cual, en el momento de negociación de un tratado internacional es aconsejable que sean autoaplicables, para así dar oportunidad a la ciudadanía para invocarlos ante los órganos internos e internacionales.

Precisamente, la Carta de San Francisco comparte esas características de generalidad, sujetas a futuras interpretaciones. Vemos que la Organización de Naciones Unidas, vía la cooperación internacional, hace referencia a la tutela de los derechos humanos. Uno de los principales propósitos de

a veinticinco años del funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: las lecciones del caso Hermanos Gómez Paquitaui”, en Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, UNAM, 2007, pp. 63-113; Rodríguez, H. Gabriela, “Normas de responsabilidad internacional de los Estados”, en Martín, Claudia *et al.* (comp.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Universidad Iberoamericana-American University-Distribuidora Fontamara, 2004, pp. 79-117; Aguiar, Asdrúbal, *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, 1997, p. 331.

la ONU es “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, y...”<sup>5</sup>

Esta idea se fortalece más adelante cuando se establece que con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: “c) 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”.<sup>6</sup>

Los arquitectos de la Carta de San Francisco dejaron al Consejo Económico y Social (ECOSOC) las facultades de emitir recomendaciones,<sup>7</sup> establecer comisiones<sup>8</sup> y hacer arreglos con ONG sobre la materia de derechos humanos.<sup>9</sup>

## V. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

Las ONG irrumpen en la escena internacional a principios de la década de los años setenta, y rápidamente han ganado poder e influencia, y las que están especializadas en derechos humanos tienen como principales funciones la de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos, repor-

<sup>5</sup> Artículo 1-3 de la Carta de la ONU.

<sup>6</sup> Artículo 55-c de la Carta de la ONU.

<sup>7</sup> El artículo 62-2 de la Carta de San Francisco establece: “El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y a la efectividad de tales derechos y libertades”.

<sup>8</sup> El artículo 68 de la Carta de la ONU establece: “El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones”.

<sup>9</sup> El artículo 71 de la Carta de la ONU establece: “el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo miembro de las Naciones Unidas”.

tar y cabildear para que los Estados se comprometan vía tratados en el cumplimiento de los derechos humanos, o bien que los cumplan; para eso también pueden llevar a juicio o asesorar para acudir a las instancias internacionales; todo en forma independiente como una estructura nacida y enraizada en la sociedad civil.<sup>10</sup> Precisamente, surge la estructura internacional ante la inactividad del Estado para actuar conforme a sus compromisos, y a nivel interno el individuo solo o vía las ONG puede reclamar el cumplimiento de sus derechos que se contienen a su vez en el derecho, ya sea convencional o consuetudinario.

Para ejemplificar la importancia y trascendencia que tienen la ONG veamos que recientemente la prensa informó que con base en la Convención contra la Tortura de 1984, e invocando la jurisdicción universal de la que son partes tanto Francia como los Estados Unidos, cuatro ONG demandaron ante un tribunal francés, al ex secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, por “instigar la tortura en las prisiones de Guantánamo y Abu Ghraib”.<sup>11</sup>

## VI. EL CASO DEL DERECHO HUMANITARIO

El control del cumplimiento del derecho de Ginebra por las otras partes del tratado se realiza por las mismas convenciones de Ginebra. Las cuatro convenciones poseen un sistema de autocontrol que está expresado en el artículo 87.1 y 3) del Protocolo I, en donde se le da a los comandantes de las fuerzas armadas una gran responsabilidad, son un pilar del sistema de control, ya que deberán impedir que las fuerzas que están bajo sus órdenes, y las demás personas que se encuentren bajo su autoridad, realicen infracciones de los cuatro convenios y del Protocolo I, y en dado caso las repriman y denuncien a las autoridades competentes.<sup>12</sup> Aunque el artículo 87 no establece ninguna sanción para los comandantes que no cumplan con su deber de supervisión y de represión contra los infractores de las disposiciones de las Convenciones de Ginebra y el Protocolo I, se infiere

<sup>10</sup> Steiner Henry, J., “International Protection of Human Rights”, en Evans, Malcom D., *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 761.

<sup>11</sup> *La Jornada*, 27 de octubre de 2007, p. 26.

<sup>12</sup> Artículo 87 del Protocolo I.

que toca a la legislación interna de cada Estado establecer las sanciones en que incurre quien viole estas disposiciones.<sup>13</sup>

Además, el artículo 7 del Protocolo I establece la posibilidad (no es una obligación) de realizar reuniones entre las altas partes contratantes para “estudiar los problemas generales relativos a la aplicación de los convenios y del Protocolo”. Esto independientemente de lo que dispone el artículo 80 del Protocolo I, que establece la obligación para las altas partes contratantes de adoptar “sin demora todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les incumbe en virtud de los Convenios y del presente Protocolo”.<sup>14</sup>

Dentro de esta misma categoría de autocontrol encontramos la obligación para las partes, de proveer, tanto en tiempo de paz como de guerra, a los comandantes militares de asesores jurídicos para la aplicación de los convenios y del mismo Protocolo I.<sup>15</sup>

Este sistema de autocontrol se complementa con medios de heterocontrol que se refieren a la obligación que tienen las partes, de cooperar en la asistencia judicial en materia penal para juzgar a los violadores del derecho humanitario. Esta cooperación incluye la materia de extradición.<sup>16</sup> Dentro de los medios de heterocontrol están los que se señalan en el artículo 89 del Protocolo I, que se refieren a la

Cooperación. En situaciones de violaciones graves de los Convenios del presente Protocolo, las Altas partes Contratantes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Esta disposición es sumamente vaga, y por tanto peligrosa. En principio, no se aclara qué se entiende por “violaciones graves”; además, eso da a entender que hay violaciones no graves que no merecen la intervención de la ONU. También no se aclara el “cómo”. Es tan amplio el concepto de “conformidad con la Carta de Naciones Unidas”, que lo mismo puede ser

<sup>13</sup> Simplemente, recordemos que el artículo 80 del Protocolo contiene la obligación para las partes contratantes y las partes en conflicto de adoptar “sin demora todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de los convenios y del presente Protocolo”.

<sup>14</sup> Artículo 80-1 del Protocolo I.

<sup>15</sup> Artículo 82 del Protocolo I.

<sup>16</sup> Artículo 88 del Protocolo I.

de conformidad con el capítulo VI, que se refiere a los medios de solución pacífica de controversias, como los que se refieren al capítulo VII, que incluye las medidas sancionatorias y coercitivas que el Consejo de Seguridad de la ONU puede dictar, por la vía de recomendaciones. Esta vaguedad es peligrosa, porque en determinado momento puede dar cabida a esta figura polémica, como la intervención por motivos humanitarios, que no es nada popular, sobre todo en los países que no son potencias militares como México.

Por lo que respecta a los Convenios de Ginebra de 1949 y a los Protocolos adicionales de 1977, no se estipula que haya sistema alguno de comunicación de informes, por el que se evalúen las medidas tomadas, en tiempo de paz, por un Estado parte, a fin de hacer aplicar el derecho humanitario. Como veremos más adelante, las obligaciones de los Estados partes se estipulan claramente en los convenios y en los protocolos.<sup>17</sup>

## VII. EL PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES<sup>18</sup>

Este tratado, junto con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, es uno de los más importantes en derecho internacional de los derechos humanos contemporáneos. Podemos considerar que es una positivización de la célebre Declaración Universal de Derechos Humanos, como parte de la continuación del movimiento, cada vez más definitivo de esta materia. Este Pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su resolución 2200 (XXI), del 16 de diciembre de 1966.<sup>19</sup>

En cuanto a las medidas de control internacional del cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto, podemos observar que los creadores de este tratado internacional estructuraron un sistema de informes periódicos

<sup>17</sup> Kornblum, Elisabeth, "Estudio comparado de diferentes sistemas de comunicar informes de autoevaluación acerca del cumplimiento, por los Estados, de sus obligaciones internacionales", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, enero-febrero de 1995, vigésimo año, núm. 127, p. 47.

<sup>18</sup> Basado de Etienne Llanos, Alejandro, *La protección de la persona humana en el derecho internacional. Los derechos humanos*, México, Trillas, 1987, pp. 126-145.

<sup>19</sup> México se adhirió el 23 de marzo de 1981; formulándose una declaración interpretativa; entró en vigor para nuestro país el 23 de junio de 1981. Se publicó en el *Diario Oficial* el 12 de mayo de 1981.

cos sobre las medidas adoptadas por cada una de las partes a fin de asegurar el respeto y cumplimiento de los derechos y deberes asumidos. En ese sistema participan varios órganos de las Naciones Unidas, concretamente el secretario general, el Consejo Económico y Social, que, como vimos anteriormente, tiene facultades concretas en materia de derechos humanos y la Asamblea General.

Así, vemos que los Estados tienen obligación de presentar los informes al secretario general de la ONU, quien a su vez los transmitirá al Consejo Económico y Social, órgano encargado fundamentalmente de velar por el cumplimiento del Pacto. Éste también puede presentar a la Asamblea General, informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de las informaciones recibidas por los Estados partes y los diversos organismos especializados interesados. Los Estados miembros deben presentar periódicamente los informes de conformidad con el programa que formule el ECOSOC, y en ellos podrán señalar, si es el caso, las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en el Pacto.

Este sistema de informes no tiene mucho prestigio, dado que los Estados que tienen la obligación de rendirlos en muchos casos los “maquillan”, o bien no les otorgan mucha importancia; es por eso que se trate de acotar por parte de los órganos de supervisión.<sup>20</sup>

## VIII. EL PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (PDCP)

Este Pacto de Derechos Civiles y Políticos, al igual que el anterior, fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y también constituye un eje fundamental del sistema de protección de derechos humanos de la actualidad. Por lo que toca a las medidas de control internacional del PDCP, en este caso concreto se creó un Comité de Derechos Humanos (Comité), que está compuesto por 18 personas, nacionales de los Estados partes, quienes deben tener una gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos.

<sup>20</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “Evolución y perspectiva de la participación de los Estados en el proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, UNAM, 2007, pp. 3 y 4.

Hay que decir que los miembros del Comité son elegidos por votación secreta de una terna compuesta por las personas propuestas por los Estados parte. Cada parte tiene derecho a proponer a dos nacionales suyos, pero sólo uno puede llegar a ser miembro del Comité. Las elecciones se efectúan en la sede de las Naciones Unidas por los Estados partes, por convocatoria del secretario general, y el quórum está constituido por las dos terceras partes de los Estados signatarios del PDCP. Para ser elegido miembro de Comité es necesario que los candidatos obtengan mayor número de votos y mayoría absoluta. Además, los miembros del Comité ejercen sus funciones a título personal, protestando solemnemente desempeñar su cargo con toda imparcialidad y conciencia. Sus cargos duran cuatro años, y pueden ser reelegidos, aunque los mandatos de nueve de los miembros elegidos en la primera elección, designados en sorteo por el presidente de la misma, expirarán al cabo de dos años. Se prevé en el Pacto, asimismo, el caso de que se declare, por unanimidad de los miembros del Comité, vacante el puesto de un miembro por no cumplir sus funciones, con excepción de la ausencia temporal o bien por muerte o por renuncia.

La competencia del Comité es de dos tipos: obligatoria y facultativa. Por lo que toca a la competencia obligatoria, tienen que ver la obligación asumida por los Estados partes de presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado para lograr el cumplimiento y el goce de los derechos reconocidos.<sup>21</sup> Los Estados se obligan a presentar dichos informes cada vez que el Comité lo solicite. En dichos informes las partes podrán señalar las circunstancias, si las hubiere, que afecten la aplicación del PDCP.

Es a través del secretario general de las Naciones Unidas que el Comité recibe los informes para proceder a su examen y hacer los comentarios que estimen pertinentes a los Estados partes o al Consejo Económico y Social. Este último está facultado, a su vez, para hacer recomendaciones en materia de derechos humanos a la Asamblea General, a los miembros de la Naciones Unidas o a los organismos especializados.

En lo que se refiere a la competencia facultativa, ésta se deriva de las declaraciones expresas de los Estados partes, en el sentido de que reconocen la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro no cumple las obligaciones que el PDCP le impone. Estas comunicaciones sólo pueden recibirse tratándose

<sup>21</sup> Artículo 40 del PDCP.

de Estados partes que hayan hecho, respectivamente, la declaración de competencia del Comité.

De acuerdo con la competencia facultativa, si un Estado parte considera que otro no está cumpliendo las disposiciones del Pacto, se lo hará saber mediante una comunicación escrita, que tiene que ser contestada por el Estado destinatario en un plazo de tres meses después de recibida, dándole una comunicación o cualquier otra declaración por escrito que aclare el asunto, haciendo referencia, hasta donde sea posible y pertinente, a los procedimientos nacionales y a los recursos adoptados, en trámite o que puedan utilizarse al respecto.

Si el asunto no se resuelve en un plazo de seis meses contando a partir de que el Estado destinatario recibió la primera comunicación, cualquiera de los Estados puede someter dicho asunto al Comité mediante notificación dirigida al otro Estado y al propio Comité. El Comité examinará, antes de conocer el fondo del asunto, que se hayan agotado todos los recursos de la jurisdicción interna de que se puedan disponer. No se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente. Hecho esto, el Comité propondrá sus buenos oficios a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en el Pacto.

En todo asunto que reconozca el Comité pueden estar representados los Estados interesados, y estos miembros deben rendir los informes, estén o no representados, que les solicite el Comité. Éste, dentro de los 12 meses siguientes de conocer el asunto, debe presentar un informe, en el cual, si llegó a un arreglo, se limitará a una breve exposición de los hechos de la solución alcanzada; en caso contrario, expondrá los hechos y las exposiciones escritas y las actas de las exposiciones verbales que hayan hecho los Estados.

Si fuese este último el caso, el Comité, con el previo consentimiento de los Estados interesados, podrá designar una comisión especial de conciliación, integrada por cinco personas aceptadas por los Estados o, en su defecto, designadas por el Comité entre sus propios miembros. Los participantes de la Comisión ejercerán sus funciones a título personal, y no podrán ser nacionales de los Estados interesados. La Comisión, dentro de los 12 meses siguientes de conocer el asunto, informará al presidente del Comité de los hechos y la solución alcanzada; y si no hubiera solución amistosa, el informe de la Comisión incluirá sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho pertinentes al asunto planteado y sus observacio-

nes acerca de la posibilidad de solución amistosa del asunto. Dentro de los tres meses siguientes de haberse recibido el informe de la Comisión, los Estados interesados informarán al presidente del Comité si aceptan o no los términos de dicho informe.

#### IX. CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (CCT)<sup>22</sup>

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT) también establece un sistema de control de cumplimiento de carácter múltiple. En principio está centrado en el funcionamiento de un Comité Contra la Tortura (Comité), y podemos considerar que es un sistema de nuevo tipo, con amplias funciones, y en donde hay una interrelación con los órganos de Naciones Unidas con financiamiento mixto (de los Estados y de la ONU).<sup>23</sup>

El Comité está compuesto de diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos, que ejercen sus funciones a título personal. Los expertos son elegidos por los Estados partes teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa y la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica. La manera de elección es especial. Los miembros del Comité son elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados partes. Cada uno de los Estados partes puede designar una persona entre sus propios nacionales. Los Estados partes tendrán presente 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, y que estén dispuestas a prestar servicio en el Comité constituido con arreglo a la CCT. Los miembros del Comité se eligen en

<sup>22</sup> Fue adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, del 10 de diciembre de 1984, y entró en vigor el 26 de junio de 1987.

<sup>23</sup> La CCT establece que los Estados partes sufragarán los gastos de los miembros del Comité mientras éstos desempeñen sus funciones. Además, 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 de la presente Convención. Por su parte, los Estados partes serán responsables de los gastos que se efectúen en relación con la celebración de reuniones de los Estados partes y del Comité, incluyendo el reembolso a las Naciones Unidas de cualesquiera gastos, tales como los de personal y los de servicios, que hagan las Naciones Unidas conforme al párrafo 3 del presente artículo.

reuniones bienales de los Estados partes convocadas por el secretario general de las Naciones Unidas.<sup>24</sup> Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. No obstante, el mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección, el presidente de la reunión a que se hace referencia en el párrafo 3 del presente artículo designará por sorteo los nombres de esos cinco miembros.

Los Estados partes presentarán al Comité, por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, los informes relativos a las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los compromisos que han contraído en virtud de la Convención, dentro del plazo del año siguiente a la entrada en vigor de la Convención en lo que respecta al Estado parte interesado. A partir de entonces, los Estados partes presentan informes suplementarios cada cuatro años sobre cualquier nueva disposición que se haya adoptado, así como los demás informes que solicite el Comité. En su oportunidad, el secretario general de las Naciones Unidas transmite los informes a todos los Estados partes.

Todo informe será examinado por el Comité, el cual podrá hacer los comentarios generales que considere oportunos, y los transmitirá al Estado parte interesado. El Estado parte podrá responder al Comité con las observaciones que desee formular.

El Comité podrá, a su discreción, tomar la decisión de incluir cualquier comentario que haya formulado, junto con las observaciones al respecto recibidas del Estado parte interesado, en su informe anual. Si lo solicitara el Estado parte interesado, el Comité podrá también incluir una copia del informe presentado en virtud del párrafo 1 del presente artículo.

<sup>24</sup> En estas reuniones, para las cuales formarán quórum dos tercios de los Estados partes, se considerarán elegidos para el 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. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos cuatro meses antes de la fecha de cada elección, el secretario general de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados partes invitándoles a que presenten sus candidaturas en un plazo de tres meses. El secretario general preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados partes que las han designado, y la comunicará a los Estados partes.

### 1. *Investigación in situ*

El Comité, si recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado parte, invitará a ese Estado parte a cooperar en el examen de la información y a tal fin presentar observaciones con respecto a la información de que se trate. Teniendo en cuenta todas las observaciones que haya presentado el Estado parte de que se trate, así como cualquier otra información pertinente de que disponga, el Comité podrá, si decide que ello está justificado, designar a uno o varios de sus miembros para que procedan a una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité, quien a su vez también deberá recabar la cooperación del Estado parte de que se trate, de acuerdo con ese Estado parte. Tal investigación podrá incluir una visita a su territorio. Después de examinar las conclusiones presentadas por el miembro o miembros, el Comité transmitirá las conclusiones al Estado parte de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación.

Es este caso, todas las actuaciones del Comité a las que se hace referencia serán confidenciales, y se recabará la cooperación del Estado parte en todas las etapas de las actuaciones. Cuando se hayan concluido actuaciones relacionadas con la investigación, el Comité podrá, tras celebrar consultas con el Estado parte interesado, tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados de la investigación en el informe anual que presente.

### 2. *Denuncia de Estado a Estado*

Un sistema de investigación bastante interesante es el relativo al control de Estado a Estado. En este caso, todo Estado parte de la CCT 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 la Convención. Dichas comunicaciones sólo se podrán admitir y examinar conforme al procedimiento establecido por la misma CCT 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 tramitará de conformidad con este artículo ninguna comunicación relativa a un Estado parte que no haya hecho tal declaración. Las comunicaciones recibidas en virtud del presente artículo se tramitarán de conformidad con el procedimiento siguiente:

- Si un Estado parte considera que otro Estado parte no cumple las disposiciones de la CCT, 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;
- Si el asunto no se resuelve a satisfacción de los dos Estados partes interesados en un plazo de seis meses contados 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 mismo y al otro Estado;
- El Comité conocerá de todo asunto que se le someta en virtud del presente artículo 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 o no sea probable que mejore realmente la situación de la persona que sea víctima de la violación de la presente Convención;
- El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en la misma Convención;
- En general, el Comité pondrá 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 las obligaciones establecidas en la CCT, y para tal efecto podrá designar, cuando proceda, una comisión especial de conciliación;
- En todo asunto que se le someta por la vía de este procedimiento el Comité podrá pedir a los Estados partes interesados que faciliten cualquier información pertinente;
- Asimismo, los Estados partes interesados 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;

- El Comité, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de recibo de la notificación, presentará un informe en el cual: si se ha llegado a una solución, se limitará a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada; si no se ha llegado a ninguna solución, 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.

### 3. *Denuncia de los individuos*

Un sistema bastante interesante que tiene la CCT es que le da a los individuos la posibilidad de tener acceso a la competencia del Comité, y esto se da porque todo Estado parte en la 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 esa declaración, y además no admitirá anónimos, o que, a su juicio, “constituya un abuso del derecho de presentar dichas comunicaciones”, o que sea incompatible con las disposiciones de la CCT. Después de ser presentada la comunicación y dentro de un plazo de seis meses, el Estado destinatario deberá proporcionar al Comité, explicaciones o declaraciones por escrito que aclaren el asunto y expongan, en su caso, la medida correcta que ese Estado haya adoptado.

Por su parte, el Comité examinará las comunicaciones recibidas a la luz de toda la información puesta a su disposición por la persona de que se trate, o en su nombre, y por el Estado parte interesado. Son causa de improcedencia la litis-pendencia y el no agotamiento de la jurisdicción interna de que se pueda disponer; no se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que mejore realmente la situación de la persona que sea víctima de la violación de la CCT. El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente

artículo y comunicará su parecer al Estado parte interesado y a la persona de que se trate.

Para el cumplimiento de sus funciones, los miembros del Comité y los miembros de las comisiones especiales de conciliación 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 Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas.

Finalmente, el Comité presentará un informe anual sobre sus actividades a los Estados partes y a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

X. CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS  
Y LA DIGNIDAD DEL SER HUMANO CON RESPECTO A LAS  
APLICACIONES DE LA BIOLOGÍA Y LA MEDICINA. CONVENIO  
RELATIVO A LOS DERECHOS HUMANOS Y LA BIOMEDICINA  
(CDHB)

Este tratado internacional de carácter regional, que tiene vigor entre los Estados europeos, fue aprobado por el Comité de Ministros el 19 de noviembre de 1996.

Este tratado internacional, promovido en el seno de la Unión Europea, tomando en cuenta los rápidos avances de la biología y la medicina, tiene por objeto crear las normas jurídicas necesarias para respetar al ser humano a la vez como persona y como perteneciente a la especie humana, y reconociendo la importancia de garantizar su dignidad; tomando en cuenta “las acciones que podrían poner en peligro la dignidad humana mediante una práctica inadecuada de la biología y la medicina”, buscando que “los progresos en la biología y la medicina deben ser aprovechados a favor de las generaciones presentes y futuras”.

Este tratado tiene un sistema de control de cumplimiento de carácter mixto, de autocontrol, pues crea un Comité, y de heterocontrol, pues, como veremos, está ligado a la Corte Europea.

En principio, la CDHB da la posibilidad de que la Corte Europea dicte opiniones consultivas sobre la interpretación del tratado, a petición de los gobiernos de las partes y del Comité, que, como veremos, se crea como órgano de control. Pero también da la oportunidad de que se acuda

a la jurisdicción plena de la Corte o de otro tribunal.<sup>25</sup> Además, se da la posibilidad de que se dicten informes: “Cualquier parte, a instancia del Secretario General del Consejo de Europa, proporcionará las explicaciones requeridas acerca del modo en que su legislación interna garantiza la aplicación efectiva de todas las disposiciones del presente Convenio”.<sup>26</sup>

Además, se crea un Comité Director para la Bioética (CDBI) como un órgano interno.

## XI. CONCLUSIONES

1. En materia de cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados, lo ideal es que los Estados partes lo hagan en forma voluntaria y de buena fe; sin embargo, la práctica no siempre es afortunada en ese sentido. Hay veces que es necesario un camino largo que recorrer para que los derechos humanos estén garantizados: en primer lugar, es cuestión de que el Estado acepte firmar y ratificar un tratado, después de que se establezca el marco jurídico que el tratado requiere para ser aplicado o que los individuos tengan acceso a la exigencia de la normatividad internacional; después de que el Estado no escamotee el cumplimiento o de plano viole la normatividad internacional, y finalmente que el tratado en cuestión cuente con un adecuado sistema de control (ya sea de autocontrol o de heterocontrol).
2. En materia de control de cumplimiento de los tratados de derechos humanos, inclusive de los tratados de derecho humanitario, se pueden reconocer dos sistemas: el sistema de autocontrol, que se complementa con los medios de heterocontrol.
3. Hay una evidente evolución de los instrumentos internacionales de control del cumplimiento de los tratados internacionales en materia

<sup>25</sup> “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos podrá emitir dictámenes consultivos, con independencia de todo litigio concreto que se desarrolle ante un órgano jurisdiccional, sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del presente Convenio, a solicitud de:

1. El Gobierno de una de las Partes, una vez informadas las demás Partes.

2. El Comité instituido por el artículo 32, en su composición restringida a los representantes de las Partes en el presente Convenio, mediante decisión adoptada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos” (artículo 29 de la CDHB)”.

<sup>26</sup> Artículo 30 (Informes sobre la aplicación del Convenio) del CDHB.

de derechos humanos, desde los que están basados en los informes y que buscan la opinión pública, para denunciar el incumplimiento de los Estados, hasta los que mezclan los informes tradicionales y vacuos, en algunos casos con los sistemas judiciales y en donde hay también la oportunidad de que participen los individuos involucrados, como es el caso de la CCT.

4. Está probado que mientras más cercanos o accesibles sean los recursos para la sociedad civil, es decir, para las víctimas de las violaciones de derechos humanos, es mucho mejor el sistema de control del cumplimiento del tratado internacional. Eso hay que tomarlo en cuenta en el momento en que se decida negociar un nuevo tratado internacional.
5. Es recomendable que un sistema de control mezcle diferentes sistemas de control y que sean lo más accesible al destinatario de la protección.