

Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos

José Antonio Pastor Ridruejo y Paola Andrea Acosta Alvarado
Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, Colección Temas de Derecho Público N° 90, 2014, 126 pp.

El trabajo que tengo el gusto de presentar es una obra firmada en coautoría por el profesor José Antonio Pastor Ridruejo, catedrático emérito de Derecho internacional público en la Universidad Complutense de Madrid, y por la profesora Paola Andrea Acosta Alvarado, de la Universidad Externado de Colombia. Nos encontramos ante un texto divulgativo que logra presentar de manera breve y concisa los componentes normativos y orgánicos de los distintos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Es este el objetivo del presente libro, tal y como afirma el profesor Pastor Ridruejo en el prólogo, y es preciso señalar que ambos autores lo consiguen exitosamente.

La claridad que caracteriza la redacción de la obra la convierte en una excelente herramienta para acercar la labor de la comunidad internacional en la defensa de los derechos fundamentales, tanto a los estudiantes, especialmente a aquellos que abordan estas cuestiones por primera vez en su formación académica, como para el público general que busque un conocimiento básico de este entramado jurídico e institucional. Como acertadamente se sostiene en las primeras páginas del libro, no puede obviarse la relevancia que los sistemas internacionales de protección tienen para el conjunto de la población, ya que estos, aunque subsidiarios de los mecanismos estatales,

garantizan en última instancia los derechos básicos de todos los ciudadanos. En ello estriba precisamente su importancia, en tanto han sido concebidos y articulados para reparar las omisiones y los errores en los que pudieran incurrir los Estados a la hora de tutelar los derechos humanos, logrando su plena realización allí donde los sistemas nacionales han fallado.

El texto se estructura de manera racional en seis capítulos, que nos conducen de lo general a lo particular, tanto conceptual como espacialmente. El primero de estos apartados lleva por título «El Derecho internacional de los derechos humanos y los sistemas internacionales de protección» y en él encontramos una introducción acerca del modo en que la dignidad humana y la tutela del individuo son asumidos como intereses prioritarios por parte de la comunidad internacional, alterando un ordenamiento de y para Estados y dando lugar al régimen especializado de los derechos humanos. Si bien es cierto que, como todo el Derecho internacional, el de los derechos humanos se sustenta en la voluntad de los Estados, también es verdad que este presenta notables rasgos diferenciadores –ordenamiento de mínimos, avance progresivo, aspiración universal, interpretación particular y no reciprocidad– que los autores repasan sucintamente.

Tras esta breve reflexión inicial, a partir del segundo capítulo los autores proceden a exponer los distintos sistemas de protección, comenzando por el general –el de Naciones Unidas– y continuando con los regionales –de Europa, América y África, así como haciendo referencia al incipiente desarrollo de la protección de los derechos humanos en Asia y Oriente Medio–, dedicando una sección de la obra a cada uno de ellos. El análisis de los diferentes mecanismos sigue un esquema similar, comenzando cada uno de ellos con la introducción a la normativa que les dio origen y conforme a la cual actúan, para seguir con el estudio de sus principales órganos y los procedimientos que ante ellos se sustancian.

«El programa de derechos humanos de las Naciones Unidas» es el título del segundo capítulo del libro que presento y en él se narra cómo, pese a que la protección de los derechos fundamentales no es tratada como un objetivo principal en la Carta de San Francisco, la Organización muy pronto asumirá su promoción, de modo que en la actualidad incluso se tiende a

asociar a las Naciones Unidas con su componente especializado en la defensa de derechos humanos. Las escasas referencias que sobre esta materia hace la Carta, han sido aprovechadas para desarrollar progresivamente un sistema de protección que se inicia en 1946 con la creación de la Comisión de Derechos Humanos, subsidiaria del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Los autores resumen hábilmente el complejo proceso de codificación que tiene lugar con la intervención destacada de la Comisión –desde el año 2006, del Consejo de Derechos Humanos– y de la Asamblea General y que, tras unos plazos con frecuencia demasiado dilatados, culmina con la adopción de tratados o resoluciones no vinculantes. El resultado de esta labor es un conjunto normativo escasamente estructurado y abierto, en contraste con los sistemas regionales que la obra aborda con posterioridad.

A la hora de introducir los órganos del sistema de Naciones Unidas que participan en la protección de los derechos humanos, los autores hacen una distinción entre aquellos creados por la Carta o como consecuencia de las competencias previstas en ella, y aquellos otros órganos resultantes de los distintos convenios suscritos por los Estados. Dentro del primer grupo se incluyen algunos ya citados como la Asamblea General o el ECOSOC. El estudio continúa con el Consejo de Seguridad, creador de los tribunales penales internacionales, y con la Corte Internacional de Justicia que, a pesar de no ser un tribunal de derechos humanos, cada vez con más frecuencia se refiere a ellos en su jurisprudencia. A tal efecto recuerdan decisiones especialmente relevantes, como la opinión consultiva sobre la construcción de un muro en Palestina o los casos sobre la aplicación de la Convención sobre el Genocidio de Bosnia-Herzegovina contra Serbia y Montenegro.

Entre todos los órganos del sistema de Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos, creado al amparo de las menciones en materia de derechos humanos contenidas en la Carta, es objeto de una especial y merecida reflexión en este trabajo, en el que es valorado positivamente considerando que representa un salto cualitativo respecto de la antigua Comisión. El repaso a la estructura del programa de derechos humanos de Naciones Unidas se completa con los órganos convencionales instituidos por los distintos tratados de de-

rechos humanos, de eminente carácter técnico y compuestos por expertos en cada una de sus materias.

Tras la presentación del organigrama, el siguiente apartado de este capítulo se centra en los mecanismos de protección, distinguiendo entre los convencionales y los extraconvencionales. En el caso de los primeros, el gran número de tratados y sus especialidades imposibilitan un estudio extenso de ellos en esta obra, pero sí encontramos una visión general de los procedimientos de las denuncias entre Estados, las investigaciones de oficio y las quejas individuales. Ya en los mecanismos extraconvencionales el análisis de los doctores se detiene en los procedimientos 1503 y 1235, heredados de la Comisión, y en el más novedoso examen periódico universal, instaurado en 2006 junto con el Consejo de Derechos Humanos, para concluir así la sección dedicada en este trabajo al sistema de Naciones Unidas.

El tercer capítulo, bajo la rúbrica de «El sistema europeo de derechos humanos», inicia la parte dedicada al estudio de los sistemas regionales de protección, comenzando por el propio del Consejo de Europa. Como es sabido, su fundamento normativo es el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y sus dieciséis protocolos adicionales que, como apuntan los autores, han adaptado el Convenio a los tiempos actuales ampliando los derechos tutelados –pero siempre limitados a los civiles y políticos– y modificando los procedimientos. Así, en la actualidad, el sistema europeo vela por el respeto de los derechos básicos contenidos en el Convenio y de los añadidos en los protocolos materiales por aquellos Estados que los hayan ratificado.

En este marco, la protección de los derechos humanos reside hoy en un único órgano, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que se ha visto reforzado por la extinción de la antigua Comisión de carácter político y por la relegación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a las función de solicitar opiniones consultivas. El requerimiento de estas opiniones consultivas se abrirá, además, cuando entre en vigor el protocolo adicional decimosexto, a los jueces nacionales que necesiten la interpretación de alguna norma del Convenio para resolver un caso interno en trámite aunque, como se recuerda

en el texto, las opiniones del Tribunal no son vinculantes. Este mecanismo se convertirá pues en una suerte de cuestión prejudicial, similar en su procedimiento a las del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pero con distinto efecto.

Tras esta referencia a la función consultiva del Tribunal, el grueso del tercer capítulo se dedica a la competencia contenciosa, en virtud de la cual tanto Estados como individuos pueden presentar ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos demandas por el incumplimiento por alguna de las Partes de las normas del Convenio o sus protocolos. Sin menospreciar la importancia de las demandas estatales, las quejas individuales son, en palabras de los autores, «la joya de la corona» del sistema, afirmación que ciertamente queda fundamentada en las páginas siguientes, en las que se expone la amplia legitimidad de las víctimas –directas, indirectas, potenciales y futuras– para acudir al Tribunal. Junto con la legitimación y la competencia de este órgano se analizan otros aspectos procesales como la tramitación de la demanda y las sentencias, incluyendo una mención a las sentencias piloto introducidas por el Tribunal para situaciones en las que, ante la acumulación de casos con origen en una misma situación, se aprecia una violación estructural de alguno de los derechos fundamentales.

El cuarto capítulo, titulado «El sistema interamericano de protección de los derechos humanos», nos conduce a un sistema más asimétrico que el europeo y caracterizado por una evolución escalonada en el seno de la Organización de Estados Americanos. Su origen se encuentra en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1959, pero fue necesario esperar diez años más para contar con un catálogo de derechos protegibles –la Convención Americana sobre Derechos Humanos– y un órgano judicial propio –la Corte Interamericana–. Además, a diferencia de lo que sucede en el Consejo de Europa, no todos los miembros de la OEA han ratificado la Convención y varios de los que lo han hecho no han reconocido la competencia de la Corte. Los autores también llaman la atención sobre el hecho de que desde los años ochenta se han aprobado otros instrumentos de derechos humanos que conceden competencias a estos órganos, apartado en el que el sistema interamericano aventaja al europeo.

En cuanto a los mecanismos de protección, destaca entre todos el derecho de petición individual que, si bien se inspira en el modelo europeo, en el ámbito interamericano se articula en dos instancias: una primera obligatoria y cuasijudicial ante la Comisión y una segunda ante la Corte, que solo puede ser instada por la propia Comisión tras su examen y cuando el Estado denunciado haya aceptado su competencia contenciosa. Los complejos trámites ante ambos órganos son expuestos resumidamente por los profesores, de forma clara y accesible para el lector. Este apartado se completa con los otros dos procedimientos de protección con que cuenta el sistema: las opiniones consultivas ante la Corte, solicitadas por los Estados u órganos de la OEA, y las medidas de protección que pueden ser solicitadas y adoptadas por la Comisión o la Corte en casos de urgente necesidad.

«El sistema africano de protección de los derechos humanos» es el título del cuarto capítulo, dedicado a los mecanismos de tutela derivados de la Carta africana de los derechos humanos y de los pueblos de 1981, dentro de una organización, la de la Unidad Africana –hoy Unión Africana–, que nació décadas antes sin un cometido particular en materia de derechos humanos. Los autores destacan los avances que en su día supuso la Carta, incluyendo tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales, y haciendo una referencia expresa a los derechos de los pueblos. La Carta se completa con otros instrumentos que extienden los derechos protegibles y con un protocolo de 1998 que crea la Corte Africana de Derechos Humanos. Como sucedía en el sistema interamericano, los miembros de la Unión tienen libertad para ser Partes en la Carta, algo a lo que todos han accedido, y para aceptar la competencia de la Corte, lo que solo han hecho la mitad de ellos. Sus competencias son tanto contenciosas como consultivas.

El programa africano cuenta además, desde la aprobación de la Carta, con la Comisión Africana de Derechos Humanos como uno de sus órganos principales, en el cual se sustancian numerosos procedimientos –informes periódicos, medidas urgentes, soluciones amistosas, funciones interpretativas–. El mecanismo de las comunicaciones individuales es compartido por la Comisión con la Corte para aquellos Estados que han

admitido su competencia. En ese caso, la propia Comisión puede, después de hacer sus recomendaciones, iniciar el proceso ante la Corte. Además, si el Estado ha realizado una declaración a tal efecto, los individuos afectados y ONG pueden acudir a la Corte, una posibilidad que no está presente en el sistema americano. Otro rasgo particular que los autores destacan especialmente, es el hecho de que en el marco africano no es necesario agotar todas las instancias nacionales para acudir a la protección regional, como se desprende de numerosas decisiones de la Comisión Africana convenientemente citadas en este apartado, en las que se entiende que esto debe ser así ante la ausencia de recursos económicos o ante violaciones masivas o derechos que no son protegidos a nivel nacional e incluso en supuestos de dilaciones injustificadas.

El quinto y último capítulo de la obra, que lleva por título «Asia y Oriente Medio: sistemas en construcción», se propone presentar dos programas de protección de los derechos humanos que se encuentran dando sus primeros pasos y que con frecuencia son olvidados cuando se aborda el estudio de esta materia. El primero de ellos es el de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en cuyo seno se ha creado la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos que elabora anualmente un informe general sobre la situación de los derechos fundamentales en la región. La Declaración de Phnom Penh de 2012, pese a no ser un tratado, recoge los derechos a proteger –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales– haciendo previsible la consolidación del sistema en el medio plazo, aunque por el momento no cuenta con un mecanismo de protección en sentido estricto. El segundo de estos procesos está teniendo lugar en la Liga de Estados Árabes, que cuenta con el Comité Árabe de Derechos Humanos y la Carta árabe de derechos humanos, con un enfoque cultural muy condicionado por la religión islámica. Aunque las funciones del Comité son limitadas –elaborar informes sobre la situación en la región–, en 2013 se acordó la creación de una Corte Árabe de Derechos Humanos que puede contribuir decisivamente al avance de este sistema.

Los autores concluyen señalando las debilidades de los actuales sistemas, como la complejidad y falta de coordinación del programa de Naciones Unidas, la congestión del

europeo, o la falta de recursos del interamericano, o en énfasis en las particularidades regionales compartido por varios de los sistemas y que pueden obstaculizar la garantía de los derechos humanos. Con esta reflexión se termina una obra breve, pero que condensa en su contenido las líneas básicas sobre los distintos sistemas internacionales de protección de los derechos fundamentales. El formato y estructura del libro lo convierten en un texto sumamente apropiado para el cometido divulgativo que pretenden sus redactores. Si bien el apartado bibliográfico no es demasiado extenso, este se complementa con gran número de anotaciones y referencias a sentencias y decisiones de los distintos órganos analizados, que facilitan una visión más práctica de las explicaciones. Es necesario, por último, reconocer el mérito de los autores, que han simplificado magistralmente la exposición de sistemas normativos y orgánicos de gran complejidad, sin sacrificar el rigor preciso, para ofrecernos el presente trabajo con el fin de convencer de la trascendencia de la dimensión internacional de la protección de los derechos humanos a todos los lectores, procedan o no del ámbito jurídico.

Pedro García Fuente

Dr. © UAM, Magíster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad Menéndez Pelayo