

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Por Christian Tomuschat

Profesor emérito, Universidad Humboldt, Berlín

Después de los horrores de la segunda guerra mundial, surgió a nivel planetario un amplio consenso para exigir que se colocara a todo ser humano individual bajo la protección de la comunidad internacional. Como lo demostraron en particular las atrocidades cometidas contra determinados grupos étnicos, los gobiernos nacionales pueden fallar gravemente en su deber de garantizar la vida y la libertad de sus ciudadanos. Algunos gobiernos hasta se transformaron en instituciones asesinas. Pero nunca más deberá haber un holocausto. En consecuencia, dado que la lección fue que cuando los mecanismos de protección están limitados al nivel nacional no proporcionan salvaguardas suficientemente estables, se hizo evidente y manifiesto que debía encomendarse a la futura organización mundial que asumiera el papel de garante de los derechos humanos a escala universal. En 1945, en la Conferencia de San Francisco, algunos países de América Latina solicitaron que se incluyera un código completo de derechos humanos en la propia Carta de las Naciones Unidas. Dado que esa iniciativa requería una cuidadosa preparación, dichas peticiones no pudieron tener éxito en aquella etapa. Sin embargo, los derechos humanos se asumieron como cuestión de principio. La Carta contiene referencias a los derechos humanos en el Preámbulo, entre los Propósitos de la Organización (artículo 1) y en varias otras disposiciones (artículos 13, 55, 62 y 68). Inmediatamente después del establecimiento del mecanismo institucional previsto por la Carta, la nueva Comisión de Derechos Humanos comenzó su labor para preparar una Carta Internacional de Derechos. En una primera etapa se formuló la Declaración Universal de Derechos Humanos, que fue aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948.

A fin de que los derechos humanos se volcaran en un instrumento que conformara efectivamente las vidas de las personas y de las naciones, se necesitaba más que una simple proclamación política. Por ende, desde un primer momento hubo acuerdo general en que los aspectos sustanciales de la Declaración Universal debían traducirse en la forma jurídica rigurosa de un tratado internacional. La Asamblea General reafirmó la necesidad de complementar, como ya se había hecho en lo relativo a la Declaración Universal, los tradicionales derechos civiles y políticos con derechos económicos, sociales y culturales, dado que ambos tipos de derechos están “interconectados y son interdependientes” (véase la sección E de la resolución 421 (V) de 4 de diciembre de 1950). La única pregunta era si, de conformidad con el concepto de unidad de todos los derechos humanos, los nuevos derechos convencionales debían englobarse en un único instrumento internacional o si, en cambio, dados sus diferentes aspectos específicos, debían ordenarse en función de tales especificidades. Los países occidentales, en particular, alegaron que el proceso de aplicación no podía ser idéntico, puesto que la índole de los derechos económicos y sociales se asemejaba a la de objetivos a alcanzar, mientras que los derechos civiles y políticos debían respetarse estrictamente y sin ningún tipo de reserva. Esta última opinión es la que, en última instancia, prevaleció. Por resolución 543 (VI) de 4 de febrero de 1952, la Asamblea General invitó a la Comisión de Derechos Humanos a que, en lugar de preparar un pacto, redactara dos

proyectos de tratado: un pacto de derechos civiles y políticos y, en paralelo, un pacto de derechos económicos, sociales y culturales. La Comisión llevó a término su labor en 1954. No obstante, muchos años pasaron antes de que el clima político permitiera la aprobación de esos dos ambiciosos textos. Si bien muchos Estados, tanto occidentales como socialistas, todavía no estaban plenamente convencidos de la utilidad de dichos textos, fue la presión que sobre ellos ejercieron los países del tercer mundo lo que los impulsó a aprobar los resultados del laborioso proceso de negociación. En consecuencia, el 16 de diciembre de 1966 la Asamblea General aprobó por consenso ambos Pactos, sin abstenciones (resolución 2200 (XXI)). Desde entonces, los dos instrumentos integrales de derechos humanos de las Naciones Unidas han tenido cursos diferentes. Sin embargo, contrariamente a muchas expectativas pesimistas, en la mayor parte de los casos han sido ratificados en forma simultánea. Las diferencias entre los grupos de Estados Partes que han ratificado o no son pequeñas. En junio de 2008, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuenta con 161 Estados Partes, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ocupa el segundo lugar, con 158 ratificaciones. Por ejemplo, la Federación de Rusia es parte en ambos Pactos mientras que los Estados Unidos han dejado de lado el de derechos económicos, sociales y culturales y, por otra parte, China optó por no ratificar el de derechos civiles y políticos. No obstante, en general las lagunas sólo abarcan una pequeña parte de la población mundial; se vislumbra la posibilidad de una verdadera universalidad.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos abarca todos los derechos humanos tradicionales, como se los configuró en los diversos documentos históricos, entre ellos las 10 primeras enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos (1789/1791) y la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789), proclamada en Francia. Por otra parte, en perfecta armonía con el otro Pacto, la Parte I comienza con el derecho de libre determinación, que se considera la base fundamental de todos los derechos humanos (artículo 1). La Parte II (artículos 2 a 5) contiene varios principios cardinales de aplicabilidad general, entre ellos y en particular la prohibición de discriminar. En la Parte III se enuncia una nutrida lista de derechos, el primero de los cuales es el derecho a la vida (artículo 6). El artículo 7 establece la prohibición de someter a las personas a tortura o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; y el artículo 8 estipula que se prohíbe la esclavitud y el trabajo forzoso u obligatorio. En el artículo 9 se incluyen garantías bien equilibradas de *habeas corpus* y en el artículo 10 se establece, con carácter complementario, que toda persona privada de libertad ha de ser tratada humanamente.

La libertad de circulación, inclusive la libertad de marcharse de cualquier país, está reglamentada en el artículo 12. Los extranjeros, que carecen de un derecho estable de permanencia, deben tener como mínimo la garantía de que, en caso de expulsión, la decisión debe adoptarse de conformidad con la ley (artículo 13). El enjuiciamiento equitativo, cuyo alcance *ratione materiae* se limita a los procesos penales y a los juicios civiles, figura en los artículos 14 y 15. La preservación del carácter privado, de la familia, del domicilio y de la correspondencia de una persona está protegida en virtud del artículo 17; y las actividades sociales del ser humano están salvaguardadas por el artículo 18 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión), el artículo 19 (libertad de expresión), el artículo 21 (libertad de reunión) y el artículo 22 (libertad de asociación). Los artículos 23 y 24 avanzan más allá de las

dimensiones clásicas de la protección contra la interferencia por autoridades del Estado y estipulan que la familia y el niño tienen derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

El artículo 25 establece el derecho de todos a participar en la dirección de los asuntos públicos de su país. Con esta disposición, el Pacto establece claramente que las autoridades del Estado necesitan algún tipo de legitimidad democrática. Finalmente, el artículo 27 reconoce el derecho individual de todo miembro de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a participar en las actividades culturales propias de dichas minorías. No se prevén derechos políticos; las minorías, en cuanto tales, no están dotadas de derechos de autonomía política.

El artículo 26 establece una cláusula de igualdad y no discriminación que aparentemente contrasta con el párrafo 3 del artículo 2, la cláusula introductoria de no discriminación que tiene carácter complementario puesto que se aplica solamente en conjunción con otro de los derechos sustantivos. El Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de vigilar el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha interpretado que el artículo 26 establece una prohibición general de discriminación, sin distinción en razón de las distintas esferas de la vida que se consideren. Hasta la fecha, se sigue cuestionando esta ampliación del alcance *ratione materiae* del artículo 26.

El Comité de Derechos Humanos es el principal órgano internacional encargado de vigilar la vigencia de los derechos enunciados en Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; pero los instrumentos de que dispone tienen un alcance limitado. Los Estados están obligados a presentar informes periódicos, que son analizados a fondo; al finalizar ese examen, el Comité resume su evaluación de la situación reinante en materia de derechos humanos, señalando en particular los temas que le preocupan en lenguaje claro y directo, sin inhibiciones diplomáticas. Esas observaciones finales no crean obligaciones jurídicas. De manera similar, las opiniones finales que el Comité emite tras examinar la comunicación de una persona de conformidad con el [primer] Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos carecen de fuerza jurídica obligatoria. Naturalmente, se espera que los Estados acaten de buena fe las opiniones del Comité. Si hicieran caso omiso de esas recomendaciones, todo el procedimiento carecería de sentido. Además, al formular “observaciones generales”, el Comité ha inaugurado un nuevo tipo de actividad. Gracias a dichas “observaciones generales”, el Comité explica el alcance y el significado de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y aclara los temas generales, a medida que van surgiendo durante el proceso de aplicación.

Es a nivel nacional donde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha tenido mayores repercusiones. Actualmente, cuando se redacta una constitución nacional en cualquier parte del mundo, el Pacto sirve como pauta natural para preparar la sección relativa a los derechos fundamentales. En la mayoría de los países, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se ha incorporado en el orden jurídico nacional, aun cuando no hay una norma general de derecho internacional que obligue a los Estados a adoptar un determinado método de aplicación. Es así como los Estados Unidos formularon una declaración según la cual el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no es directamente aplicable (*self-executing*) en su orden jurídico nacional. En algunos países, cuando

las autoridades administrativas y los tribunales interpretan la Constitución nacional, están expresamente obligados a guiarse por las garantías internacionales aplicables (por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 10 de la Constitución de España). En otros países, se ha otorgado al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos la fuerza jurídica de un precepto de nivel constitucional o casi constitucional (por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 15 de la Constitución de la Federación de Rusia). Esos aspectos técnicos de la labor jurídica no necesariamente son eficaces dado que, en general, los jueces nacionales no suelen estar muy familiarizados con las garantías consagradas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y con frecuencia titubean en asignarles precedencia respecto de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables.

Material conexo

T. Buergenthal, "The U.N. Human Rights Committee", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, págs. 341 a 398.

S. Joseph, J. Schultzand y M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, 2ª edición, Oxford University Press, Oxford, 2005.

D. McGoldrick, *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, 2ª edición, Clarendon Press, Oxford 1994.

M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, 2ª edición, N.P. Engel, Kehl, 2005.

Ch. Tomuschat, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, 2ª edición, Oxford University Press, Oxford, 2008.