

Introducción

Derechos Civiles y Políticos: El Comité de Derechos Humanos

1. Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos

La Carta Internacional de Derechos Humanos ocupa un lugar central en las actividades de las Naciones Unidas para proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Carta consiste en tres instrumentos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Asamblea General aprobó ambos pactos en 1966.

Estos tres documentos claves definen los derechos humanos y las libertades fundamentales. Establecen normas básicas que han servido de inspiración a más de 50 convenciones, declaraciones, conjuntos de reglas y principios de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Los *Pactos* son instrumentos jurídicos internacionales. Esto significa que los Estados Miembros de las Naciones Unidas, al ratificar un Pacto o adherirse a él, aceptan la obligación de dar fuerza de ley a los derechos en él proclamados.

Un rasgo novedoso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue el establecimiento de un órgano de expertos para supervisar su aplicación: el Comité de Derechos Humanos.

2. Aplicación del Pacto

El establecimiento de normas válidas en todos los lugares del mundo es la primera parte de las actividades de las Naciones Unidas para promover y proteger de los derechos humanos. La segunda parte es la aplicación de estas normas de derechos humanos.

3. Tareas del Comité de Derechos Humanos

Para cumplir este segundo propósito el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos encomendó cuatro tareas básicas al Comité de Derechos Humanos.

En primer lugar, el Comité recibe y examina los informes de los Estados Partes (Estados que han ratificado el Pacto o que se han adherido a él) sobre las disposiciones que han adoptado para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. El Comité formula recomendaciones concretas a los Estados Partes, sobre la base del examen de sus informes.

El Comité también formula observaciones generales que asumen la forma de interpretaciones del alcance y el significado de ciertas disposiciones del Pacto, ideadas para ayudar a los Estados Partes a dar cumplimiento a sus disposiciones.

Si se cumplen ciertas condiciones, el Comité también puede recibir comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone el Pacto, ofrecer sus buenos oficios y, de fracasar otros medios, nombrar una comisión de conciliación.

Por último –y esta es tal vez su tarea más importante-, el Comité de Derechos Humanos recibe y examina comunicaciones de los particulares que denuncian que un Estado Parte en el Pacto ha violado sus derechos humanos. Esta función se estableció en el Primer Protocolo Facultativo del Pacto. El Protocolo Facultativo fue aprobado por la Asamblea General, al mismo tiempo que el Pacto propiamente dicho, el 16 de diciembre de 1966. Hasta julio 2004, 104 Estados habían ratificado el primer protocolo.

El segundo Protocolo Facultativo al Pacto, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1989, se refiere a la pena de muerte. Los Estados Partes de este protocolo se comprometen a abolir la pena de muerte al ratificar el instrumento. Hasta julio 2004, 51 países han ratificado el Segundo Protocolo Facultativo.

Los derechos humanos que abarca el Pacto son fundamentales y de gran amplitud; las únicas restricciones son las que permite el propio Pacto. Además, algunos derechos jamás pueden ser suspendidos o restringidos, aún en situaciones de excepción. Ningún Estado Parte puede eludir sus obligaciones de proteger el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a torturas, el derecho a no ser sometido a esclavitud o a servidumbre, el derecho a no ser encarcelado por deudas, el derecho a no ser sometido a leyes penales retroactivas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Entrada en vigor

El Pacto entró en vigor el 23 de marzo de 1976, al haberlo ratificado o haberse adherido a él 35 Estado. El mismo día, 12 Estados ratificaron el Protocolo Facultativo, que, en consecuencia, también entró en vigor. En enero de 2003, 149 Estados habían ratificado el Pacto o se habían adherido a él.

La entrada en vigor del Pacto allanó el camino para el establecimiento del Comité de Derechos Humanos en septiembre de 1976.

Composición

El Comité de Derechos Humanos se compone de 18 miembros que deben ser nacionales de los Estados Partes en el Pacto. Son, como se dice en el Pacto, “personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos”, tomándose en consideración “la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica”.

Los miembros del Comité ejercen sus funciones a título personal, no como representantes de sus países. Son elegidos por votación secreta de los Estados Partes por períodos de cuatro años. A intervalos de dos años se celebran en la Sede de las Naciones Unidas, durante el período anual de sesiones de la Asamblea General, elecciones para elegir a la mitad de los miembros.

Los miembros eligen al Presidente, a los Vicepresidentes y al Relator del Comité por períodos de dos años.

4. La labor del Comité

El Comité de Derechos Humanos celebra normalmente tres períodos de sesiones, de tres semanas de duración cada uno, durante el año. Estos períodos de sesiones se celebran normalmente en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York en la primavera y en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en el verano y el otoño. Sin embargo, el Comité puede reunirse en cualquier lugar; así, por invitación de la República Federal de Alemania, en 1981 se celebró un período de sesiones en Bonn.

Dos grupos de trabajo –integrado por no más de cinco miembros del Comité cada uno- se reúnen durante una semana antes de cada período de sesiones. Sus funciones se describen más adelante.

5. Informes de los Estados Partes

Todos los Estados que han ratificado el Pacto o que se han adherido a él se comprometen a presentar informes al Comité sobre las disposiciones que han adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso realizado en cuanto al goce de esos derechos. El Comité proporciona directrices generales para ayudar a los gobiernos a preparar sus informes.

El primer informe debe presentarse en el plazo de un año a contra de la fecha de entrada en vigor del pacto con respecto al país interesado. Cada cinco años se deben presentar informes sobre los nuevos acontecimientos. Desde su primer período de sesiones, celebrado en 1977, el Comité ha examinado

numerosos primeros y segundos informes de los Estados Partes y va muy adelantado ya en el tercer ciclo.

Normalmente el Comité tarda dos días en examinar cada informe, que es presentado por un representante del país interesado. Los miembros del Comité hacen preguntas al representante para obtener información específica sobre las leyes adoptadas para dar cumplimiento a las disposiciones del Pacto y verificar si las prácticas administrativas y judiciales se ajustan a él.

Antes de reunirse el Comité, un grupo especial de trabajo examina el informe, determina las cuestiones que han de abordarse con el representante del Estado y prepara una lista de preguntas que aquél recibe con antelación a la audiencia. Las reuniones del Comité se disponen de manera que el representante del Estado tenga tiempo para consultar al gobierno y obtener la información necesaria para responder a las preguntas. Si la información solicitada por los miembros del Comité es incompleta o no se recibe, se invita al representante del Estado a que proporcione respuesta por escrito en una fecha posterior.

Diálogo de gran amplitud

En su diálogo con los representantes de los Estados, los miembros del Comité recurren a muchas fuentes, entre las que cabe mencionar los informes recibidos por los órganos que fiscalizan otros tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, y sus conclusiones; las conclusiones de los relatores de las Naciones Unidas sobre cuestiones de derechos humanos específicos o sobre la situación en determinados países; y la experiencia de los organismos especializados de las Naciones Unidas, así como los informes de las organizaciones no gubernamentales y de grupos privados internacionales.

Recomendaciones

El examen de los informes de los Estados por parte del Comité en sesiones públicas ha demostrado ser una forma satisfactoria de vigilar la observancia de los derechos humanos. Del diálogo surge una imagen más clara de la situación de los derechos humanos en cada país, y el Comité puede formular recomendaciones sobre cómo dar mejor cumplimiento al Pacto en la legislación y la práctica nacionales. En algunos países se han efectuado modificaciones legislativas como consecuencia del examen de sus informes por el Comité.

En el informe anual que el Comité presenta a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social constan sus conclusiones y recomendaciones. En el *Yearbook on Human Rights* (Anuario de Derechos Humanos) publicado por las Naciones Unidas se incluye una relación de la práctica del Comité de Derechos Humanos en cuanto al examen de los informes de los gobiernos, así como sus decisiones, recomendaciones generales, comentarios y observaciones.

6. Comentarios generales

La interpretación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de modo que no quede duda sobre el alcance y el significado de sus artículos, ha pasado a ser una función importante del Comité de Derechos Humanos. Los comentarios orientan a los Estados Partes en la aplicación de las disposiciones del Pacto así como en la preparación de sus informes.

Entre las cuestiones del Pacto tratadas en los comentarios generales del Comité figuran las siguientes:

- El derecho a la libre determinación;
- La no discriminación en la aplicación del Pacto y la disponibilidad de recursos para las personas cuyos derechos o libertades han sido violados;
- El goce de los derechos civiles y políticos por hombres y mujeres en pie de igualdad;
- Las condiciones en que los Estados pueden suspender sus obligaciones en períodos de emergencia;
- El derecho a la vida;
- La prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- El derecho a la libertad y a la seguridad, y las condiciones de detención y de juicio;
- Las condiciones de detención humanitarias;
- La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto;

- La igualdad ante las cortes y los tribunales, el derecho a la presunta inocencia hasta que se demuestre la culpabilidad, las garantías mínimas para las personas acusadas, la revisión de las condenas y la indemnización por los errores judiciales;
- El derecho a la vida privada y la protección contra los ataques contra el honor y/o la reputación de la persona;
- La libertad de opinión y de expresión;
- La prohibición de la propaganda bélica y de la incitación al odio nacional, racial o religioso;
- La protección de la familia y la igualdad de derechos de los cónyuges;
- Los derechos de los niños y su protección.

7. Denuncias de particulares: el Protocolo Facultativo

Una de las señales más claras de progreso en materia de derechos humanos es el hecho de que los particulares que consideran que sus derechos y libertades han sido violados pueden pedir explicaciones al Estado de que se trate, a condición de que éste sea Parte en el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo.

En las postrimerías del decenio de 1980, la mayor toma de conciencia por parte del público de la labor del Comité de Derechos Humanos con arreglo al Protocolo Facultativo multiplicó el número de comunicaciones recibidas de particulares sobre violaciones de sus derechos.

En total, hasta marzo de 1991 el Comité había examinado 445 comunicaciones de particulares de 33 países. El Comité concluyó su labor y dio a conocer su opinión en 119 casos, y en 93 de ellos determinó que se habían cometido violaciones del Pacto.

El Comité examina las comunicaciones de particulares en sesiones privadas. Las cartas de éstos, y los demás documentos del Comité sobre casos particulares, son estrictamente confidenciales.

¿Es admisible?

Las comunicaciones no deben ser anónimas, y no podrá tenérselas en cuenta a menos que procedan de una persona o de varias personas sujetas a la jurisdicción de un Estado que sea Parte en el Protocolo Facultativo.

Normalmente, la comunicación debe ser enviada por el particular que alegue que sus derechos han sido violados por el Estado. Cuando sea evidente que la presunta víctima no puede presentar una comunicación, el Comité podrá examinar la comunicación de otra persona, que deberá demostrar que actúa en nombre de la presunta víctima. Ningún tercero sin vínculos patentes con la persona cuyos derechos han sido presuntamente violados podrá presentar comunicaciones.

No se considerará una denuncia si el mismo asunto está siendo investigado con arreglo a otro procedimiento internacional, y deberán agotarse todos los recursos internos antes de que el Comité pueda examinarla.

Antes de decidir si una comunicación es admisible o no, el Comité –o su Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones- debe pedir a la presunta víctima o al Estado interesado más información o comentarios y fijar un plazo. Si el Estado tiene algo que declarar en esta etapa, el denunciante recibe una copia de su respuesta para que formule observaciones al respecto.

Si se devuelve simplemente el expediente al autor, pidiéndole más información antes de declarar su inadmisibilidad, no se transmitirá nada al Estado.

El Comité puede decidir desestimar una denuncia sin una decisión escrita; por ejemplo, cuando el autor la retira, o cuando de alguna otra forma demuestra que no desea insistir en el asunto.

Evaluación de una denuncia

Una vez que se ha declarado admisible una comunicación, el Comité pide al Estado interesado que explique o aclare el problema y que indique si se ha hecho algo para solucionarlo. El Estado Parte tiene

un plazo de seis meses para responder. A continuación el autor de la denuncia tiene la posibilidad de formular observaciones sobre la respuesta del Estado. Posteriormente, el Comité emite sus opiniones finales y las envía al Estado interesado y al autor.

En sus procedimientos, el Comité pone en pie de igualdad a los denunciantes particulares y a los Estados que presuntamente han violado sus derechos. Cada uno tiene la oportunidad de formular observaciones sobre los argumentos del otro.

Las conclusiones del Comité –sus opiniones sobre las comunicaciones declaradas admisibles y cuyo fundamento se ha examinado, así como las decisiones en que se declara la inadmisibilidad de otras comunicaciones- se publican siempre inmediatamente después del período de sesiones en que se aprobaron y se reproducen en el informe anual del Comité a la Asamblea General. Además, se está publicando en una serie de volúmenes una selección de las decisiones del Comité con arreglo al Protocolo Facultativo.

Protección provisional

Por lo general se tarda un año para declarar que un caso es admisible o inadmisibile. El examen del fondo del caso puede requerir uno o dos años más, según el grado de cooperación de los Estados Partes y de los autores de las denuncias en la presentación de toda la información de que precisa el Comité.

Las personas que afirman que sus derechos humanos han sido violados pueden necesitar protección antes de que el Comité adopte sus conclusiones finales. Sin perjuicio del fundamento de las denuncias, el Comité ha dirigido algunas veces, por esta razón, peticiones urgentes a los Estados interesados. Por ejemplo, ha habido casos en que el Comité ha aconsejado que no se dé cumplimiento a una amenaza de expulsión o que se suspenda una sentencia de muerte, o ha señalado la necesidad de un examen médico urgente.

Los elementos de juicio y la carga de la prueba

El Comité no está facultado por ahora para realizar investigaciones independientes, pero debe examinar toda la información escrita facilitada por las partes.

En varios casos relativos al derecho a la vida, la tortura y los malos tratos, así como detenciones arbitrarias y desapariciones, el Comité ha determinado que la carga de la prueba no puede recaer exclusivamente sobre el denunciante de la violación de los derechos y libertades. El Comité afirma además que no es suficiente refutar en términos generales una denuncia de violación de los derechos humanos de una persona.

Opiniones particulares

El Comité de Derechos Humanos trabaja por consenso, pero cada uno de sus miembros puede incorporar sus opiniones a las opiniones expresadas por el Comité sobre el fondo de un caso. Esto ha sucedido en varias ocasiones. En otros casos en que las comunicaciones han sido declaradas inadmisibles, a veces se han añadido las opiniones particulares a las decisiones del Comité.

Resultados

Varios países han modificado su legislación como consecuencia de las decisiones del Comité sobre las distintas denuncias presentadas con arreglo al Protocolo Facultativo. En varios casos se ha puesto en libertad a los presos y se ha indemnizado a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. El Comité ha instituido recientemente un mecanismo por el cual trata de fiscalizar más de cerca si los Estados aplican las decisiones finales adoptadas por él sobre el fondo de un caso; las primeras reacciones de los Estados Partes han sido alentadoras.

Otros procedimientos

La labor del Comité de Derechos Humanos con arreglo al Protocolo Facultativo concierne a las comunicaciones presentadas por particulares, y a continuación se incluye un modelo en que se muestra cómo debe presentarse una comunicación al Comité. Existen otros procedimientos de las Naciones

Unidas para diversas situaciones en que se presume que se están violando los derechos humanos o que se están denegando las libertades fundamentales.

8. Denuncias entre Estados

Un Estado Parte puede presentar una comunicación al Comité en que denuncie que otro Estado Parte no cumple sus obligaciones con arreglo al Pacto. Sin embargo, esto sólo puede hacerse en los casos en que ambas Partes han declarado que reconocen la competencia del Comité para recibir y examinar esas comunicaciones. Al 31 de diciembre de 1990, 30 Estados Partes habían hecho esta declaración.

Aunque el procedimiento entró en vigor en 1979, aún no se ha presentado al Comité ninguna denuncia entre Estados. Sin embargo, resulta interesante describir cómo se desarrollaría el procedimiento.

Como primera medida, el Estado denunciante tendría que señalar el asunto a la atención del Estado que presuntamente no está cumpliendo con sus obligaciones. Este deberá responder en el plazo de tres meses, presentando una explicación o aclaración por escrito.

Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambas partes en un plazo de seis meses, cualquiera de ellas podrá someterlo al Comité, que conocerá del asunto después de haberse cerciorado –en un plazo razonable- de que se han interpuesto y agotado sin éxito todos los recursos de la jurisdicción interna.

Buenos oficios

El Comité podrá entonces hacerse cargo del caso y proponer sus buenos oficios a fin de llegar a una solución amistosa. Si se sigue sin llegar a un acuerdo, el Comité, con el previo consentimiento de los Estados Partes directamente interesados, podrá designar una comisión de conciliación integrada por cinco personas que no sean nacionales de esos Estados, a la que se encargará que complete su examen del asunto y presente un informe al Presidente del Comité y por conducto suyo a las partes en la controversia en un plazo no mayor de 12 meses.

En conclusión...

El Comité de Derechos Humanos, a diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Comisión Europea de Derechos del Hombre, no es ni un tribunal ni un órgano con un mandato *cuasi* judicial. Sus decisiones se describen como “opiniones” y no “sentencia”.

Sin embargo, el Comité expresa sus opiniones sobre el fondo de los casos que examina con arreglo al Protocolo Facultativo en lenguaje judicial, y la experiencia ha demostrado que los Estados que aceptan su competencia en la práctica se toman en serio conclusiones. Habitualmente adoptan medidas administrativas, judiciales y legislativas conforme a las decisiones del Comité.

A medida que aumente el número de Estados que ratifican el Pacto y su Protocolo Facultativo irá creciendo la influencia del Comité de Derechos Humanos, que podrá llegar a ser universal.

9. Modelo de comunicación

Fecha:.....

Comunicación a:

Comité de Derechos Humanos
 Centro de Derechos Humanos
 Oficina de las Naciones Unidas
 8-14, Avenue de la Paix
 1211 Ginebra 10, Suiza

presentada para que sea examinada de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

I. –Datos acerca del autor de la comunicación

Apellido.....
 Nombres (s).....
 Nacionalidad.....
 Profesión.....
 Fecha y lugar de nacimiento.....
 Dirección actual.....
 Dirección a que ha de enviarse la correspondencia confidencial (si difiere de la dirección actual).....

Presenta la comunicación en calidad de:

- a) Víctima de la violación o violaciones abajo expuestas.....
 b) Representante/abogado nombrado por la supuesta víctima o víctimas.....
 c) Otras.....

Si se marca la casilla c, el autor deberá explicar:

- i) En calidad de qué actúa en nombre de la víctima o víctimas (por ejemplo, parentesco u otra relación personal con la presunta víctima o víctimas):
- ii) Razones por las que la víctima o víctimas no pueden presentar por sí mismas la comunicación:

El tercero que no tenga relación con la víctima o víctimas no puede presentar una comunicación en su nombre.

II. –Datos sobre la presunta víctima o víctimas (si es distinta del autor)

Apellido.....
 Nombres (s).....
 Nacionalidad.....
 Profesión.....
 Fecha y lugar de nacimiento.....
 Dirección actual.....

III. –Estado interesado/artículo violados/recursos de la jurisdicción interna

Nombre del Estado (o país) Parte en el Pacto Internacional y el Protocolo Facultativo contra el que se dirige la comunicación:

Artículos supuestamente violados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:.....

Gestiones hechas por la(s) presunta(s) víctima(s), o hechas en su nombre, para agotar los recursos de la jurisdicción interna (recurso ante los tribunales u otras autoridades públicas, fecha de ese recurso y resultados obtenidos; de ser posible, adjuntar copias de todas las decisiones judiciales o administrativas pertinentes):

Si los recursos de la jurisdicción interna no han sido agotados, explíquese la razón:

IV. –Otros procedimientos internacionales

¿Ha sido sometido el mismo asunto a otro procedimiento de investigación o arreglo internacional (por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Comisión Europea de Derechos Humanos)? En caso afirmativo, ¿cuándo y con qué resultados?.....

V. –Hechos relativos a la reclamación

Descripción detallada de los hechos relativos a la supuesta violación o violaciones (incluidas las fechas pertinentes) *

Firma del autor.....

* Añádase las páginas necesarias para esta descripción.