

LOS DERECHOS HUMANOS Y SU PROTECCIÓN*

*Robert Summers***

Sucintamente trataré tres amplias cuestiones. ¿Qué son los derechos humanos? ¿De qué forma son generalmente protegidos? ¿Cuáles son algunas de las afinidades y diferencias entre la manera cómo protegen los derechos humanos Estados Unidos y la forma en que desempeñan la misma tarea las naciones europeas?

I. ¿Qué son los Derechos Humanos?

Consideraré la naturaleza de los derechos humanos sólo en términos muy generales. No es difícil ofrecer ejemplos de derechos humanos que son ampliamente aceptados. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), establecida en principio como una aspiración, incluye algunos ejemplos ampliamente reconocidos de estos derechos: los derechos generales a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; el derecho a no ser un esclavo; el derecho a no ser torturado o sujeto a tratos y castigos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a gozar de igual protección ante la ley; el derecho a no ser discriminado; el derecho a una audiencia pública dirigida por un tribunal independiente e imparcial en cuanto a sus decisiones sobre los derechos y las obligaciones de las personas, así como en la determinación de cualquier cargo criminal; el derecho a no padecer interferencias arbitrarias en el terreno de la privacidad, la familia, el domicilio y la correspondencia; el

* Traducción del inglés por Jorge Azaola, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

** McRoberts Research Profesor en la Escuela de Derecho de Cornell. Quisiera agradecer al profesor David Wippman por compartir conmigo material muy relevante para esta investigación, así como por la útil discusión que tuvimos. Quisiera también agradecer a mis asistentes Steven Hall, Robert Holcomb, Sheila Jambekar, Kristine Koren, Sarah Reigle y Travis Rojakovick por leer y comentar la versión preeliminar. Deseo manifestar también agradecimiento a mi asistente administrativo, Pamela Finnigan. Ninguno de ellos debe asumir la responsabilidad por cualquier cosa objetable en este documento.

derecho a no padecer ataques al honor y a la reputación; el derecho a la libertad de movimiento y residencia dentro de las fronteras de cada Estado; el derecho al matrimonio con el consentimiento mutuo de los que habrán de ser esposos; el derecho a proteger a la familia; el derecho a tener propiedad y a no ser privado de ella arbitrariamente; el derecho a la libertad de expresión, pensamiento, conciencia y religión; el derecho de reunión y de asamblea; el derecho a formar parte del gobierno propio, de manera directa o a través de representantes libremente elegidos; el derecho al acceso equitativo de los servicios públicos; y el derecho a que la voluntad del pueblo sea la base de la autoridad del gobierno, mediante elecciones periódicas y generales que expresan dicha voluntad a través del sufragio universal en condiciones de equidad.

Esta lista que proviene de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU no está completa, pero contempla los derechos imprescindibles y muestra un rango considerable de derechos humanos ampliamente reconocidos. Es evidente que estos derechos internacionalmente aceptados coinciden con los derechos actualmente incluidos en muchos sistemas jurídicos nacionales. Como lo muestran los ejemplos precedentes, muchos derechos humanos limitan los poderes del Estado, así como los poderes privados, para evitar invasiones en el ámbito de la libertad, para imponer penas, impedir el acaparamiento de propiedad o fines similares. Otros derechos humanos imponen la obligación de ciertas prestaciones a los Estados así como a otras entidades.

¿Existe una racionalidad común detrás del amplio reconocimiento de todos estos derechos humanos? Casi todos son en cierto sentido fundamentales. Por ello deben distinguirse de muchos otros derechos que no son tan fundamentales, como el derecho a fumar cigarrillos o a caminar por un parque público. Entonces, ¿proviene racionalmente los derechos humanos, de alguna manera, de una concepción particular que concibe al ser humano como una persona libre y con los atributos de dignidad, autonomía y humanidad? Sí, casi todos estos derechos tienen su origen en esta concepción. Esto explica el por qué los derechos humanos son vistos como generales y poseídos por todos. También se sigue de esta concepción que tales derechos son derechos de individuos, aunque podría llamarse a los Estados a actuar a favor y en nombre de los derechos humanos de los individuos.

¿Existen en algún sentido los derechos humanos si de hecho el Estado o el orden internacional no los reconoce o no garantiza su protec-

ción? Aunque tal vez no puedan, bajo tales circunstancias, verse plenamente satisfechos, sin duda muchos de ellos sí existen. Casi todos los derechos mencionados anteriormente son también normas morales, y las normas morales existen aun sin el reconocimiento legal.

Finalmente, ¿qué distingue a los derechos humanos de los llamados intereses? Se dice con cierta frecuencia que los derechos humanos confrontan meros conflictos de intereses. Por ejemplo, el derecho de uno a la libertad de expresión puede chocar con el interés de otra persona a no verse obligado a respetar esa libertad. Claro que esta última persona puede simplemente elegir otro camino, sin intentar imponer al otro su visión del mundo.

II. ¿Cómo son protegidos los Derechos Humanos?

Existen tres mecanismos básicos de protección a los derechos humanos: los sistemas jurídicos nacionales, el sistema jurídico internacional y los sistemas jurídicos regionales. Entre estos últimos se encuentra el modelo de la Unión Europea (UE) o el de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La protección de los derechos humanos que he mencionado como ejemplos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se lleva a cabo, en el mundo actual, en mayor medida a través de normas constitucionales, estatutarias y otras normas positivas de los sistemas jurídicos nacionales, mucho más que a través de los sistemas internacionales o regionales de protección a los derechos humanos. Así, los derechos humanos en México, Estados Unidos u otros países son protegidos principalmente a través de reglas constitucionales, estatutarias y por otras leyes internas, así como por sus respectivas maquinarias responsables del cumplimiento de la ley.

Es bien sabido que durante el siglo xx se desarrolló una corriente que con el tiempo fue conocida como el “movimiento internacional de los derechos humanos”. Las Naciones Unidas han jugado un papel prominente en este movimiento. Éste fue posible en buena medida porque algunos sistemas jurídicos nacionales no protegían suficientemente, o no lo hacían en absoluto, los derechos humanos de sus propios ciudadanos. El movimiento funcionó y continúa operando hoy en día en tres frentes. En primer lugar, ayuda a los Estados, y promueve en ellos, a

través de sus sistemas jurídicos nacionales, la adopción de normas, estatutos, leyes y mecanismos de seguridad requeridos para la protección de los derechos humanos. En segundo lugar, el movimiento reconoce y promueve la protección de los derechos humanos a través de acuerdos internacionales entre Estados, así como la creación de mecanismos internacionales que respalden y garanticen estos acuerdos. En tercer lugar, el movimiento coopera y facilita el trabajo de organizaciones regionales que intentan proteger los derechos humanos, entre ellas la Unión Europea o la Organización de Estados Americanos.

Los tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos eran, en principio y en términos literales, únicamente acuerdos entre los Estados. Si un Estado parte del tratado violaba el acuerdo, ese Estado tendría que responder únicamente ante el Estado que padecía la violación. Así, un individuo cuyos derechos humanos reconocidos internacionalmente fuesen violados no tenía a su alcance los mecanismos legales que garantizaran la reparación. Solamente el Estado del cual el individuo fuera miembro podría ofrecer tales remedios. Hoy las cosas han cambiado. Cada vez con más frecuencia los individuos que actúan por su parte pueden alcanzar las reparaciones correspondientes. Por ejemplo, cuando los Estados incorporan un tratado internacional de derechos humanos dentro de su propia legislación, los individuos gozarían también de los derechos previstos en ese tratado. Esto ocurre así con la Convención Europea sobre Derechos Humanos, sólo por citar una instancia importante.¹

Sin embargo, el reconocimiento del derecho de un individuo para presentar una demanda que busca reparar o resarcir la violación a un derecho humano reconocido en un acuerdo internacional (o protegido por la costumbre jurídica internacional) es en realidad apenas el primer paso para remediar el daño. El otorgamiento real de una compensación por parte de una corte internacional u otro órgano institucional ya es otra cosa. Durante mucho tiempo los resarcimientos institucionales internacionales eran escasos y muy raros. En principio, muchos Estados que forman parte de las Naciones Unidas aceptarían la Declaración Universal de la ONU en lo que respecta a ciertos derechos específicos, como los que implican no padecer la esclavitud, la discriminación racial o la tor-

¹ 213 U:N:T:S: Z21, E.T.S.5. La convención puede encontrarse en L. Henkin, *et.al.*, *International Law, Cases and Materials*, 231-248 (3rd ed. West 1993).

tura. (En realidad, buena parte de lo que aparece en la Declaración Universal ya forma parte de la costumbre jurídica internacional). No obstante, otro tipo de presiones pueden resultar eficientes en ocasiones. Entre ellas la crítica de ciertos cuerpos internacionales, la hostilidad de la opinión pública, el activismo internacional de los comités internacionales en derechos humanos, las actuaciones de los distintos ombudsmen, etc. Hoy en día, cada vez con más frecuencia, las demandas pueden ser reivindicadas a través de la concesión de remedios institucionales.

III. ¿Cuáles son las principales diferencias entre las distintas formas de proteger los Derechos Humanos, por ejemplo entre Estados Unidos y las naciones de Europa Occidental?

Estados Unidos y las naciones de Europa Occidental tienen sistemas jurídicos nacionales que protegen los derechos humanos reconocidos internacionalmente en la medida en que éstos califican como derechos bajo las normas que forman parte de sus propios sistemas jurídicos. Como ya lo he señalado, muchos derechos reconocidos y protegidos a nivel nacional se traslapan con derechos humanos protegidos por normas internacionales de derechos humanos. Dado que buena parte de las amenazas provienen del ámbito interno, la trayectoria de los Estados Unidos y de los países de Europa Occidental en materia de derechos humanos es muy importante. Existe un amplio consenso en torno al buen papel que en general han desempeñado estos países, sobre todo en comparación con lo que ha ocurrido en el resto del mundo, a pesar de algunas fallas considerables. La trayectoria norteamericana y europea revela también coincidencias y acuerdos significativos en cuanto al valor de la protección de los derechos humanos.

En la medida en que la fuente de los derechos humanos es un tratado o algún otro instrumento internacional existen, en primer lugar, maneras diferentes de reconocerlos y hacerlos valer. Estados Unidos generalmente se encuentra menos inclinado a adoptar tratados internacionales de derechos humanos que los países de Europa Occidental.

Sin las reservas de ley correspondientes, ciertas previsiones incluidas en estos tratados modificarían el orden jurídico interno de Estados Unidos. Este país generalmente prefiere que esto no ocurra sin que medie

la actuación del Congreso a través del debate y la adopción de las provisiones relevantes que habrían de aplicar en Estados Unidos. La no actuación del Congreso sería contraria a los procesos democráticos usuales. Sin las adaptaciones del Congreso, las demandas que se hicieran bajo el amparo de un tratado no podrían, en principio, ser reivindicadas en los tribunales norteamericanos. Los países europeos, por otro lado, suelen estar más dispuestos a aceptar demandas protegidas por tratados internacionales o regionales incluidos dentro de sus propios sistemas y reconocidos en ese ámbito como válidos.

A pesar de las diferencias mencionadas, Estados Unidos ha adoptado un buen número de tratados internacionales que han sido ratificados por el Senado de este país, si bien es cierto que con ciertas reservas de ley en relación con algunos derechos en particular. En realidad no existe una diferencia categórica en cuanto a los derechos protegidos.

Una segunda diferencia entre los mecanismos adoptados por los Estados Unidos y los países de Europa Occidental tiene que ver con el uso de la fuerza del Estado. Entiendo que este tema no suele enmarcarse dentro del campo de los derechos humanos, pero éstos se encuentran involucrados en al menos dos tipos de situaciones. En primer lugar, podemos mencionar el caso de violaciones internacionales a los derechos humanos, actuales o en potencia, dentro de Estados Unidos, o dentro de las naciones europeas, pero originadas en acciones externas, por ejemplo en el caso de grupos terroristas que reciben el apoyo de un Estado extranjero o cuando los llamados estados canallas amenazan con utilizar armas de destrucción masiva.

En segundo lugar se encuentran las violaciones actuales o potenciales a derechos humanos reconocidos internacionalmente que se presentan no dentro de Estados Unidos, o dentro de Europa, sino dentro de otros Estados que no han logrado proteger los derechos humanos de sus propios ciudadanos, a veces violados incluso en una escala masiva, como en Kosovo.

Hoy en día es posible encontrarse con especialistas y otros estudiosos que caracterizan la forma en que Estados Unidos se enfrenta a la necesidad de usar la fuerza, en relación con la segunda categoría de violaciones –aquellas que ocurren en otros países– como un método vaquero y pistolero, al margen de la legalidad, mientras que caracterizan el modelo europeo como un método pacífico apegado a la legali-

dad, un método en el cual sólo la ley y los procesos administrativos y judiciales son determinantes. Esto es caricaturizar, no caracterizar.

Ya hemos dicho que Estados Unidos y los países de Europa Occidental generalmente comparten mecanismos similares de protección a los derechos humanos bajo las leyes que constituyen sus propios sistemas jurídicos. Nada hay de “vaquero” en la manera como los norteamericanos aseguran los derechos humanos en Estados Unidos, aunque sea cierto que los norteamericanos arman a su policía y de hecho utilizan la fuerza para proteger a su propia gente de amenazas internas. Muchas naciones europeas también arman a su policía y utilizan la fuerza de manera similar. Tanto en Estados Unidos como en los países de Europa Occidental generalmente se reconoce que la defensa de la supremacía de la ley requiere el uso de la fuerza.

Cuando las violaciones a los derechos humanos dentro de un país provienen del terrorismo patrocinado por un Estado extranjero, como en el caso del ataque del 11 de septiembre y su relación con el papel que desempeñara el Estado de Afganistán, respuestas como la de los Estados Unidos no deberían caracterizarse como un acto de vaqueros o pistoleros fuera de la ley, menos cuando se pretende contrastar esta respuesta con el supuesto apego a la legalidad de los europeos. En general, Estados Unidos y buena parte de los países europeos han coincidido en la necesidad de usar la fuerza en contra del terrorismo patrocinado por Estados concretos, como en el caso del los talibanes y Bin Laden en Afganistán.

A lo largo de los años muchas otras violaciones a los derechos humanos han ocurrido fuera de las fronteras de Estados Unidos y los países europeos. Todos estos países generalmente han respondido de manera similar, con frecuencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Estas respuestas, en algunas ocasiones, han incluido el uso de la fuerza. Simplemente no ha habido en general un método distinto en cuanto al reconocimiento y la protección de los derechos humanos, mucho menos un método norteamericano que pueda etiquetarse como “vaquero y pistolero al margen de la ley” y un método europeo que pueda llamarse “pacífico”, “apegado a la legalidad” y “carente de todo uso de la fuerza”.

Ahora llegamos al caso de Irak. Si bien los argumentos utilizados para justificar la guerra en Irak no enfatizaron los derechos humanos de iraquíes y de otras personas en el Medio Oriente, los norteamericanos

y los miembros de la coalición en realidad respondieron también a masivas violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno de Saddam Hussein contra el propio pueblo iraquí. Estas violaciones son un hecho indiscutible, aunque la extensión completa de ellas ha emergido únicamente después de la guerra en Irak. Además, había evidencia de que Saddam Hussein contribuía al financiamiento de otras violaciones a derechos humanos a través de ataques suicidas y actividades similares en Israel.

Cuando se llevó a cabo la invasión de Irak había evidencia que razonablemente permitía suponer que Sadam Hussein estaba desarrollando, o había desarrollado, armas de destrucción masiva para utilizarlas en contra de sus enemigos; armas que de haber sido usadas habrían tenido muy graves y adversas consecuencias para los derechos humanos. Es verdad que la Consejo de Seguridad de la ONU, de acuerdo con el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas, no autorizó el uso de la fuerza de Estados Unidos. También es verdad que el derecho internacional reconoce el derecho a la legítima defensa. Pero ya es menos claro qué es lo que autoriza el derecho internacional en cuanto a prevenir o anticipar un ataque. Algunos piensan que un país seriamente amenazado debe esperar a ser atacado. Otros niegan esta interpretación. En un mundo donde un ataque puede destruir o devastar zonas muy amplias, esperar a que ocurra un ataque parece absurdo.

En Irak, Estados Unidos no comenzó, como lo sugiere la proverbial figura del “vaquero-pistolero al margen de la ley”, por jalar el gatillo, disparando a diestra y siniestra. En lugar de eso, Estados Unidos durante muchos años acompañó los esfuerzos de la ONU en Irak, incluyendo el último programa de inspección, aun cuando era evidente que el régimen de Hussein no estaba cooperando. Por otro lado, veinticinco países apoyaron en última instancia el uso de la fuerza de Estados Unidos en Irak.

El hecho de no haber encontrado, hasta ahora, armas de destrucción masiva en Irak no es un hecho decisivo. Lo realmente relevante es saber si Estados Unidos tenía bases razonables para creer que Saddam Hussein tenía tales armas, o estaba en el proceso de fabricarlas, de manera que pudieran ser una amenaza para otras personas o para su propio pueblo. En relación con el uso de la fuerza en Irak, Estados Unidos actuó con base en buena parte de la misma evidencia que había conducido a la ONU a sancionar a Irak durante muchos años, la misma evidencia que llevó al Consejo de Seguridad a votar de manera unáni-

me la imposición de “serias consecuencias” en caso de que Saddam no cumpliera sus obligaciones. Sabemos que Saddam llegó a tener armas de destrucción masiva. Lo sabemos porque las utilizó en contra de su propio pueblo, en contra de personas que nunca jamás podrán disfrutar de los derechos humanos porque ya están muertas. En este punto, los documentos previos de la ONU son también realmente importantes. La resolución 1441 del Consejo de Seguridad de la ONU, aprobada el 8 de noviembre de 2002, señala que la ONU ha reconocido “la amenaza que representa el rechazo iraquí a cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad así como el peligro que representa la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles de largo alcance para la paz y la seguridad internacional.” En ese documento, la ONU condena “el hecho de que Irak no ha proporcionado un informe exacto, completo, final y detallado, como el exigido por la resolución 687 (1991), de todos los aspectos de su programa para desarrollar armas de destrucción masiva”. También señala que “Irak repetidamente ha obstruido el acceso inmediato, incondicional e irrestricto, a los sitios señalados (...) y ha fallado en cooperar, completa e incondicionalmente, con los inspectores de armas como le fue requerido”. En suma, Estados Unidos esperó 13 años mientras la ONU reconocía su impotencia para detener a un tirano que era considerado por la misma ONU como un hombre peligroso para su propio pueblo, para los países vecinos y para otros pueblos. De hecho, cabría preguntarse ¿qué tan eficiente ha sido el desempeño de la ONU en relación con la protección de los derechos humanos? ¿Qué pasó en Uganda, en Ruanda, en Timor Oriental o con los kurdos en Irak? ¿No es verdad que la ONU recientemente eligió a Libia para encabezar la Comisión de Derechos Humanos de la ONU? Amnistía Internacional ha demostrado que en Libia los partidos políticos y la crítica al gobierno están prohibidos. En este país muchos presos políticos permanecen detenidos sin derecho a juicio. Libia estuvo detrás del atentado de Lockerbie. Muchos prisioneros han desaparecido, y en todo el país la tortura es una práctica extendida. ¿Tolerar esto es multilateralismo?

Sin lugar a dudas, civiles inocentes en Irak murieron en la guerra: ellos tampoco podrán jamás ejercer sus derechos humanos. Tal vez habríamos evitado esto si la ONU hubiera actuado antes, como debió hacerlo, para proteger efectivamente los derechos humanos en Irak. De hecho, la ONU pudo haber forzado el desarme de Irak sin recurrir a la

fuerza. (Por supuesto, doce años atrás Estados Unidos estuvo en Irak. ¿Podrían haber hecho más entonces para eliminar lo que con el tiempo se convertiría en un problema grave?)

¿Adónde vamos?

Estas reflexiones me sugieren unos comentarios finales sobre la ONU y sobre el papel que en ella desempeñan algunas de las principales naciones europeas. En opinión de Robert Kagan, así como de otros expertos, los países europeos que mucho influyen en la ONU generalmente evitan el uso de la fuerza, incluso cuando es necesario. Esto es así por razones históricas complejas. Kagan destaca entre ellas el recuerdo de las dos terribles guerras mundiales, así como la experiencia posterior a las guerras, particularmente en la Unión Europea. Los países que la forman han logrado vivir juntos y en paz gracias a un sistema multilateral que ha resultado muy exitoso, para ellos, en la solución de los problemas propios de la UE.

Kagan también señala otro hecho fundamental. Durante la guerra fría Estados Unidos empleó vastos recursos en armamento y fuerzas militares. Este gasto proporcionó un paraguas de protección que benefició a todos, un paraguas bajo el cual la Unión Europea pudo también desarrollarse y evolucionar sin contar con una significativa fuerza militar. Hoy hay en el mundo estados canallas, Estados al margen de la legalidad. Sabemos que los mecanismos pacíficos multilaterales no siempre han probado su eficacia para enfrentarlos. En realidad, el peligro crece cada día. Los norteamericanos ya han pagado un precio alto el 11 de septiembre y, por lo demás, continuarán cargando con los altos costos que representa la defensa de los derechos humanos de su gente y de otras personas en otros países.

La Unión Europea y los Estados que la conforman no tienen todavía una fuerza militar de significativas consecuencias. ¿Es por ello natural que, con la excepción de Inglaterra, la Unión Europea y sus Estados miembros se muestren reacios a cualquier solución que implique el uso de la fuerza, incluso cuando éste se encuentra justificado?