

Áreas de gestión internacional del Estado ecuatoriano en Derechos Humanos

JOSÉ VALENCIA*

El Ecuador ha adquirido por voluntad soberana compromisos jurídicos en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al suscribir y ratificar tratados sobre la materia. Las normas de Derechos Humanos conforman un surtido conjunto de disposiciones que se complementa con mecanismos establecidos para supervisar la aplicación de los tratados y con las acciones desplegadas por organizaciones multilaterales encargadas del desarrollo normativo.¹ Normas e instituciones internacionales de los Derechos Humanos generan un amplio catálogo de responsabilidades que el Ecuador y otros estados deben atender tanto en el ámbito nacional² como en el internacional.

La observancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se concreta primordialmente a través de las políticas, disposiciones y prácticas que los gobiernos despliegan dentro de sus jurisdicciones nacionales.³ Sin embargo, los Derechos Humanos también generan para los estados compromisos en cinco áreas de proyección internacional. Pasaremos revista a dichas áreas desde la perspectiva del Estado ecuatoriano; por tanto, se hará particular referencia al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, de entre los esquemas regionales que existen en la materia.

* Funcionario del Servicio Exterior del Ecuador.

ÁREAS DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Vigilancia internacional del cumplimiento de normas

Los principales tratados internacionales de Derechos Humanos establecen mecanismos de vigilancia y control para supervisar el cumplimiento de sus disposiciones por parte de los estados que los han firmado y ratificado: los comités de vigilancia de los tratados.⁴ Los Estados Parte deben presentar a los comités un informe inicial sobre la situación en sus países de los derechos tutelados por cada instrumento y, con posterioridad y cada cierto tiempo, deben rendir informes periódicos sobre la aplicación de las convenciones.⁵

Por otro lado, la Asamblea General, el ECOSOC y, especialmente, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, cumplen labores de vigilancia internacional a través de la inclusión en sus agendas de temas de Derechos Humanos. Además, por medio de los *mecanismos o procedimientos especiales* la Comisión designa personeros –relatores especiales o expertos independientes– con mandatos para evaluar la observancia de los Derechos Humanos en determinados países o con respecto a un derecho particular.⁶

Los *mecanismos especiales* tienen también entre sus procedimientos la facultad de emitir *Llamamientos urgentes*, esto es comunicaciones que se dirigen a altas autoridades de un Estado para referirles la posible violación de Derechos Humanos en casos concretos y solicitarles la adopción de medidas preventivas y correctivas si fuera el caso. Su actuación se limita a alertar a los estados sobre casos críticos; los relatores especiales no tienen potestad jurisdiccional.

En el ámbito hemisférico, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cumple el mandato de vigilancia y control con respecto a los Estados Parte de la Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión evalúa las situaciones sometidas a su consideración y se pronuncia mediante recomendaciones a los estados.

Hay también esquemas no convencionales de vigilancia y control. Cumplen con un accionar oficioso que no genera obligaciones legales para los estados, aunque en muchas ocasiones su significación política sea considerable. Estos mecanismos no convencionales son dependencias de estados⁷ y organizaciones no gubernamentales que evalúan situaciones de Derechos Humanos a escala mundial.⁸

Acción jurisdiccional y “*justiciabilidad* internacional” ⁹

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos carece de mecanismos procesales universales para concretar la eficaz aplicación de sus normas.¹⁰ Aún está lejano el día en el que se establezca una corte con jurisdicción universal¹¹ para juzgar infracciones a las normas internacionales de Derechos Humanos.¹² No obstante, hay instancias que permiten la acción jurisdiccional a escala regional. En nuestro continente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue establecida para velar por el cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte co-

En el ámbito hemisférico, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cumple el mandato de vigilancia y control con respecto a los Estados Parte de la Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

noce y decide sobre denuncias de violaciones a determinados Derechos Humanos que involucran a los estados que han acordado someterse a sus procedimientos y cumplir sus decisiones.

Con menor grado de efectividad en comparación con una corte regional, varios comités de vigilancia de los tratados internacionales cuentan con procedimientos de *justiciabilidad* internacional.¹³ Los comités reciben quejas sobre estados o alegaciones de violaciones de Derechos Humanos de individuos, los tramitan en comunicación con el país involucrado y emiten recomendaciones de acción a los estados.¹⁴

En el sistema regional americano la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene procedimientos muy similares a los de *justiciabilidad* de los órganos de vigilancia de los tratados de la ONU: se pueden denunciar situaciones particulares cuyo trámite podría desembocar en la dirección de recomendaciones a los estados o en la referencia del caso a la Corte Interamericana.

En el marco de la ONU, a través del Procedimiento 1503 la Comisión de Derechos Humanos tiene la facultad de analizar casos concretos de supuestas violaciones de Derechos Humanos. El Procedimiento permite que particulares presenten denuncias por intermedio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Las denuncias son procesadas a través de dos grupos de trabajo y, si lo ameritan, pasan luego a consideración del plenario de la Comisión, que emite recomendaciones al Estado respectivo.¹⁵

Programas de apoyo a la aplicación de normas

Para llevar a la práctica sus compromisos en la materia, los estados desarrollan actividades expresamente enfocadas a la promoción y protección de los Derechos Humanos. El establecimiento de programas de actividades es el *modus operandi* ideal para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁶ en países donde se deben cristalizar de modo progresivo.¹⁷

Las evidentes ventajas de estructurar una estrategia que coordine los programas y actividades nacionales sobre Derechos Humanos motivaron que la Conferencia Internacional de Viena (1993)¹⁸ recomiende a los estados la preparación y ejecución de planes nacionales de acción para la promoción y protección de los Derechos Humanos.¹⁹

La contribución financiera de organizaciones internacionales y no gubernamentales para la ejecución de tales programas en principio debe ser complementaria a la aportación fundamental de los estados. En la medida que la promoción de los Derechos Humanos es una responsabilidad primordial del Estado, la provisión de los recursos que demanda su ejecución es también una obligación prioritaria de los gobiernos.²⁰

Desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de sus instituciones

Los estados desarrollan el Derecho Internacional de los Derechos Humanos mediante la redacción de nuevos instrumentos internacionales a través de procesos *ad hoc* de negociación multilateral o del trabajo de foros de organizaciones internacionales como la Comisión de Derechos Humanos.²¹

Hay otras instancias de desarrollo jurídico: aunque las reuniones de los Estados Parte de los convenios internacionales son por regla general los únicos caminos para modificar los instrumentos, detalles de la aplicación de una norma o de su alcance legal suelen ser también objeto de pronunciamiento por parte de los órganos de vigilancia de los tratados a través de sus comentarios o recomendaciones generales.

Existe por otro lado una faceta importante extra convencional y por tanto jurídicamente no vinculante, pero que en la práctica aporta de forma sustantiva a la evolución de las normas de los Derechos Humanos. Expertos particulares, entidades académicas y organizaciones no gubernamentales suelen trabajar muy estrechamente con los estados y organizaciones internacionales en la evolución jurídica los Dere-

chos Humanos tanto dentro del ámbito nacional²² como en el curso de la actividad multilateral.²³

Instituciones de apoyo a la gestión internacional de los Derechos Humanos

La Secretaría General de la ONU ha tenido desde su creación el mandato de proveer apoyo logístico y técnico-jurídico a los foros de la organización que trabajaban en asuntos de Derechos Humanos. Dentro de la Secretaría se constituyó el Centro de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, que a partir de la Conferencia Mundial de Viena (1993) se incorporó a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Mas la Oficina del Alto Comisionado no es un mero cuerpo administrativo; posee también márgenes de autonomía y responsabilidades ejecutivas. Sus funciones abarcan la redacción de informes sobre situaciones de Derechos Humanos o temas especializados que le son requeridos por los órganos de las Naciones Unidas; la preparación y ejecución de programas de asistencia para la aplicación de normas internacionales de Derechos Humanos; y el apoyo administrativo y logístico a los órganos de la ONU y comités de vigilancia de los tratados.

En el campo interamericano, la Secretaría de la OEA cumple similares funciones con respecto a los sistemas regionales de Derechos Humanos.

PRINCIPALES ACCIONES PARA LA GESTIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO ECUATORIANO EN ASUNTOS DE DERECHOS HUMANOS

A manera de síntesis y a partir de los puntos expuestos, se pueden establecer los siguientes campos de acción básicos que corresponde atender al Estado ecuatoriano, como Estado Parte de instrumentos internacionales y regionales sobre Derechos Humanos, en la gestión internacional de la materia:

Vigilancia normativa

- a) Presentación de los informes periódicos a los comités de vigilancia de los tratados y seguimiento de las observaciones finales que conciernen al país.
- b) Seguimiento de los informes y llamamientos urgentes dirigidos al gobierno nacional por los *mecanismos especiales* de la Comisión de Derechos Humanos.

- c) Diálogo con esquemas no convencionales, en especial ONG, acerca de temas atinentes al Ecuador.
- d) Seguimiento de las acciones de vigilancia normativa de los organismos especializados de la ONU y la OEA de los que forma parte.

Acción jurisdiccional y *justiciabilidad*

- a) Intervención ante instancias regionales en los procedimientos que competen al país.

El Estado ecuatoriano debe, por tanto, contemplar dentro de su política exterior un capítulo especial dedicado a la atención de las obligaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos prescribe al Ecuador.

b) Participación en los procedimientos de *justiciabilidad* de los comités de vigilancia de los tratados y de la Comisión Interamericana que conciernen al Ecuador.

c) Seguimiento de los casos presentados contra el Estado ecuatoriano dentro del Procedimiento 1503 de la Comisión de Derechos Humanos.

- d) Participación en la toma de decisiones concernientes a otros estados que se planteen en foros multilaterales (*i.a.*: resoluciones sobre situaciones en países de la Comisión de Derechos Humanos o casos del Procedimiento 1503).

Planes y programas

- a) Promoción de la cooperación internacional a favor de programas de Derechos Humanos en el Ecuador.
- b) Apoyo a la preparación de nuevos programas que apliquen los tratados internacionales dentro del país.

Desarrollo normativo

- a) Participación en el proceso de deliberación y toma de decisiones sobre temas de Derechos Humanos en foros internacionales y presentación de iniciativas que respondan a los intereses y prioridades del país.
- b) Participación, a través de los canales correspondientes, en las deliberaciones de los órganos establecidos por los tratados internacionales para la preparación de nuevos comentarios generales sobre los instrumentos existentes.

- c) Coordinación con entidades no estatales –nacionales e internacionales– de acciones para la evolución de las normas internacionales de Derechos Humanos.

Participación del Ecuador en las instituciones internacionales

- a) Promoción de la participación del país en los programas de asistencia técnica y otras actividades de la Oficina del Alto Comisionado y el Sistema Interamericano.
- b) Coordinación nacional para transmitir al Ecuador informaciones sobre Derechos Humanos que se requieren en la preparación de informes y documentos especializados.
- c) Promoción de la participación de personal ecuatoriano dentro de los comités de expertos y entidades de apoyo al sistema internacional de Derechos Humanos.

PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Todos los estados se ven obligados a obrar en la esfera internacional a fin de atender las permanentes responsabilidades que les asigna el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La falta de un plan organizado de gestión lleva a que las autoridades gubernamentales actúen sobre la marcha de los acontecimientos, a riesgo de sufrir los problemas que toda improvisación administrativa acarrea y ver menguada su capacidad de iniciativa.

En consecuencia, para atender con mayor efectividad las diversas exigencias internacionales de una estructura jurídico-institucional multifacética como la que preside los Derechos Humanos, se revela como necesario y conveniente que los estados cuenten con principios y métodos de trabajo ordenados dentro de un plan ejecutivo o en una política de gestión exterior en materia de Derechos Humanos.

La planificación de la gestión internacional de los estados en temas de Derechos Humanos que abarque a las principales áreas de la materia redonda sin duda alguna en el más efectivo cumplimiento de las obligaciones estatales en el ámbito internacional y, lo más importante, contribuye a la mejor protección y promoción de los Derechos Humanos dentro de cada país.

El Estado ecuatoriano debe, por tanto, contemplar dentro de su po-

lítica exterior un capítulo especial dedicado a la atención de las obligaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos prescribe al Ecuador. Éste sería un complemento lógico y apropiado a la participación del Estado junto a organizaciones de la sociedad civil en la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos.

NOTAS

1. Louis B. Sohn y Thomas Buergenthal, *International Protection of Human Rights*, Bobbs-Merrill, Indianápolis, 1973. En especial pp. 539-551.
2. Por su naturaleza, la aplicación por parte de un Estado de las normas sustantivas internacionales de Derechos Humanos se desarrolla dentro del territorio bajo su jurisdicción a través de organismos nacionales: los cuerpos de seguridad pública; el sistema de administración de justicia; la Fiscalía; la Legislatura; las instituciones nacionales de protección –como las *defensorías del Pueblo* o los defensores públicos–; las entidades públicas a las que conciernen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (por lo general *ministerios de Estado*); entre otros.
3. Un compendio sobre las obligaciones de los estados derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se puede consultar en: B. G. Ramcharan, *The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 277-285.
4. Ecuador ha firmado y ratificado los instrumentos básicos de Derechos Humanos: los pactos de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y las convenciones de los Derechos del Niño; para la Eliminación de la Discriminación Racial; contra la Tortura; para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; y sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (que a la fecha requiere una ratificación más para entrar en vigor). Naciones Unidas, *Instrumentos básicos de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Ginebra, 1995, pp. 215 y ss. Andrés Montalvo me ha recordado que el Protocolo de San José, dentro del Sistema Interamericano, también contiene una obligación de información análoga a los instrumentos de la Carta Internacional de Derechos Humanos. El artículo de Andrés Montalvo, "Reflexiones sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", revista *AFESE*, No. 37, Quito, 2001, pp. 30-55, contiene una síntesis actualizada y a mi juicio muy bien organizada de la estructura del Sistema Interamericano de protección a los Derechos Humanos.
5. Jane Connors, "An Analysis and Evaluation of the System of State Reporting", en Anne Bauyefsky (edit.), *The United Nations Human Rights System in the 21st Century*, Kluwer Law International, La Haya, 2000, pp. 3-22. Ver también en Frank Newman y David Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy and Process* (2nd edition), Anderson Publishing Co., Cincinnati, 1996, pp. 91-97.
6. La Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos suelen conferir a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos mandatos que son afines a los descritos en esta sección con respecto a los *mecanismos especiales*.

7. Oficinas gubernamentales de Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo, emiten informes anuales sobre Derechos Humanos en el mundo. Frank Newman y David Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy and Process* (2nd edition), pp. 383 y ss.
8. Amnistía Internacional y Human Rights Watch, entre otras ONG, suelen preparar informes anuales que analizan la situación de derechos civiles y políticos en todos los países del mundo. Los informes de la Comisión Andina de Juristas abarcan el espacio de la Comunidad Andina de Naciones.
9. Recurso procesal que permite que una norma internacional de Derechos Humanos pueda ser objeto de reclamo por parte de un individuo o grupo de individuos ante organismos o tribunales internacionales de Derechos Humanos. No se debe confundir esta expresión internacional de la *justiciabilidad* con su dimensión nacional: el recurso procesal que permite que una norma internacional de Derechos Humanos se pueda recurrir ante una corte nacional.
10. Una propuesta para establecer una corte internacional de Derechos Humanos consta en Thomas Buergeth, "A Court and Two Consolidated Treaty Bodies", en Anne Bauyefsky (edit.), *The United Nations Human Rights System in the 21st Century*, pp. 299-302.
11. La Corte Internacional de Justicia puede también conocer temas de Derechos Humanos con arreglo a sus propios procedimientos, pero no es una corte especial de Derechos Humanos. Juan Antonio Travieso, *Derechos Humanos y Derecho Internacional*, Heliasta, Buenos Aires, 1996, pp. 283 y ss.
12. El Tribunal Penal Internacional, cuyo estatuto constitutivo ha recibido hace poco las ratificaciones mínimas que le permitirán entrar en funcionamiento el 1 de julio de 2002, es una muestra de la factibilidad de instaurar una corte con jurisdicción universal. En el caso del Tribunal Penal, éste procesará casos de graves violaciones al derecho humanitario estrechamente vinculadas al irrespeto de Derechos Humanos. No es una corte de Derechos Humanos en sentido estricto, como lo son las cortes europea e interamericana.
13. La facultad de *justiciabilidad* de los comités de tratados se deriva de específicas disposiciones de algunos instrumentos internacionales de Derechos Humanos o de protocolos adicionales suscritos para el efecto. Ver sobre este tema en el capítulo III de Anne Bauyefsky (edit.), *The United Nations Human Rights System in the 21st Century*; particularmente el artículo de Andrew Byrnes, "An Effective Complaints Procedure in the Context of International Human Rights Law".
14. Aunque derechos laborales como el de la libertad sindical se incluya en el catálogo de derechos civiles y políticos, las acciones de la OIT no se fundamentan en instrumentos de Derechos Humanos propiamente dichos sino en los convenios suscritos en el marco de esa organización.
15. Una descripción esquemática del Procedimiento se puede consultar en www.unhchr.ch. Ver también en Frank Newman y David Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy and Process* (2nd edition), pp. 187-191.
16. Hay decisiones y programas que aportan a la realización de los Derechos Humanos, aunque su concepción y ejecución se deban a otras dinámicas, como los proyectos de salud pública o de educación básica, que se ponen en práctica en atención a políticas de desarrollo social.

17. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.
18. Informe Final de la Conferencia: A/CONF.157/24 (Part I), párrafos 68-69.
19. Ecuador atendió la recomendación de la Conferencia con la adopción de su Plan Nacional en 1998. Ver la publicación "Plan Nacional de Derechos Humanos", Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Quito, 2000.
20. El Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador a través de la Misión Permanente en Ginebra gestionó con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos el establecimiento de un Proyecto de Apoyo al Plan que canalizó sus recursos a diversas actividades del mismo.
21. B. G. Ramcharan, *The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights*, pp. 63-83.
22. Francia, por ejemplo, cuenta con una comisión de alto nivel en la que participan funcionarios públicos y especialistas particulares –usualmente vinculados a universidades y ONG–, que prepara las posiciones y políticas sobre el desarrollo normativo de los Derechos Humanos. La Comisión Nacional Consultiva sobre Derechos Humanos tiene también atribuciones adicionales a la resaltada en este punto. Ver: www.commission-droits-homme.fr
23. Por ejemplo, una coalición de ONG encabezadas por la Organización Mundial contra la Tortura trabajó estrechamente con varios países europeos y latinoamericanos en la preparación del proyecto de protocolo opcional a la Convención contra la Tortura (Resolución 2002/33 de la Comisión de Derechos Humanos).