

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION DE LA PERSONA HUMANA*

Mario Calderón Vargas

Profesor de Derecho Internacional Público

Fernando Toledo Tapia

Ayudante de Derecho Internacional Público

RESUMEN

El denominado Sistema Interamericano de Protección de la Persona Humana es en lo conceptual y en lo intrínsecamente jurídico el más completo y sistemático que existe en el ámbito internacional.

Desde el punto de vista de una Facultad de Derecho de una Universidad Católica, es también el más interesante, porque se basa en medida sustancial en el Derecho Natural. Por ello es que su análisis detenido se justifica por este doble motivo. El trabajo comprende una descripción de los instrumentos que lo conforman, la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; sus antecedentes históricos y, quizá lo más importante, una evaluación de los resultados obtenidos hasta la fecha y sus posibilidades. En un momento en que la situación de la persona humana ha alcanzado la máxima importancia, tanto ante el Derecho Interno como ante el Derecho Internacional, es de gran importancia analizar el que potencialmente podría ser el medio más eficaz y serio para su debida protección.

No es el propósito de este trabajo efectuar un análisis detallado del denominado "Sistema Interamericano" en su integridad. Se busca aquí exponer, a la luz de sus elementos principales, una reseña de los eventos e instrumentos más importantes en lo que al tema de los derechos de la persona se refiere, y evaluar sucintamente su eficacia como herramienta para el fomento y respeto de estos derechos.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1. *La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos*

La consecuencia más importante de la Segunda Guerra Mundial en lo que concierne al tema de los derechos humanos lo constituye, sin duda, la creación del llamado Sistema de las Naciones Unidas (Carta de San Francisco de 1945), al que se le encomendó, en especial, la tarea de velar por el mantenimiento de la paz, valor supremo para asegurar el respeto a los derechos inherentes a la persona humana.

En la generación de la Carta de las Naciones Unidas se tuvieron presentes los errores cometidos en la constitución de la Sociedad de las Naciones, al término de

*Corresponde a un proyecto de investigación financiado con fondos de la Facultad.

la Primera Guerra Mundial, reconocimiento que se reflejó en medida apreciable en el tratamiento del tema de los derechos de la persona. Aquí encontramos la gran diferencia con la Carta Constitutiva de la Sociedad de las Naciones; los derechos humanos van a tener una ubicación definitiva y ser objeto de una atención preferente. El instrumento constitutivo de la Sociedad de las Naciones por el contrario nada había dicho sobre el particular, estimándose que la paz podía ser preservada sólo mediante acuerdos políticos, sin considerar que la situación de la persona humana considerada como tal había sido y seguiría siendo la fuente de los problemas que afectaban a la paz.

De esta forma, los dirigentes de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra y cuya influencia fue decisiva en la redacción de la Carta—incluyendo a la U.R.S.S.— fueron enfáticos en declarar que los cimientos de una paz duradera pasaban por el respeto a los derechos de la persona. Así el art. 55 de la Carta del Sistema de Naciones Unidas expresa: *“Las Naciones Unidas promoverán el respeto universal de los derechos humanos de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma, religión, así como la efectividad de tales derechos y libertades”*.

Ahora, si bien es efectivo que la Carta trata el tema de los derechos humanos en no menos de siete oportunidades, sólo establece una referencia a los derechos fundamentales, pero sin especificarlos.¹

Tres años después de la suscripción de la Carta, la Organización publicó el 12 de diciembre de 1948—firmada el 10 de diciembre de 1948—² el documento más trascendente que se ha redactado en esta materia: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la que había sido objeto de extensos debates por los mejores especialistas de los Estados que integraban en esa época la Comisión de Derechos Humanos del Sistema. La Asamblea General aprobó el texto y lo publicó en la fecha indicada.

Cabe señalar que de los 57 miembros de la Comisión que participaron en la redacción, ninguno votó en contra, pero existieron algunas abstenciones muy significativas: la U.R.S.S., Bielorrusia, Ucrania, Polonia, Checoslovaquia, Arabia Saudita y Sudáfrica.

La Declaración Universal constituyó un hecho nuevo y trascendente. Nuevo, porque por primera vez un sistema de principios fundamentales fue libre y soberanamente aceptado por la mayor parte de los Estados. Trascendente, porque sólo por su existencia se puede tener la certidumbre histórica de que la humanidad comparte, en principio al menos, algunos valores comunes en materia de los derechos de la persona humana. Este es el punto de partida de la historia contemporánea en esta trascendental materia.³

Cabe preguntarse, ¿por qué se trata de una “Declaración” (que en principio carece de fuerza vinculante) y no de un tratado o de una convención?⁴

¹ Ver Detzner, John. *Tribunales chilenos y Derecho Internacional de Derechos Humanos*. Editorial Tiempo Nuevo, 1988, pág. 81.

² G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, a 71 (1948).

³ Ver Vasak, Karel. *Las dimensiones Internacionales de los derechos humanos*. UNESCO; a Garfe Jarufe, Farouk. *Derecho Internacional de la persona humana. Su existencia. Evolución histórica, fuentes y otros aspectos generales*. XX Jornadas chilenas de Derecho Público. EDEVAL. 1990, págs. 641 y ss.

⁴ Ver Garzón, Gregorio. *El valor jurídico de la Asamblea General de las Naciones Unidas (II): valor como recomendaciones-declaraciones y actos estatales*. *Revista Jurídica de Cataluña*. 1973, N° 4, pág. 143 y ss.

Porque un apreciable número de Estados, encabezados por la U.R.S.S., no quisieron verse obligados de inmediato por un instrumento tan amplio, que en la práctica, de haber adoptado la forma de un tratado, los hubiese obligado a hacer realmente efectivos los derechos contemplados en sus respectivos territorios. En aquella época, 1948, no eran muchos los Estados que podían presumir que estos principios tenían vigencia en sus respectivas jurisdicciones.

Por esto, la Declaración es sólo el comienzo de un largo y difícil proceso. Sin embargo, su importancia ética y jurídica ha sido tan grande que de hecho obligó a la comunidad internacional a ir otorgando paulatinamente garantías cada vez más efectivas a los derechos de la persona humana y a perfeccionar continuamente el contenido de la Declaración, especificándolo, actualizándolo, en términos que cada vez más fuera una garantía efectiva del respeto a estos derechos. Puede decirse que todo lo que ha venido después en esta materia, incluido el Sistema Interamericano de Protección de estos derechos, ha sido consecuencia directa de la necesidad de implementar el contenido de la Declaración Universal. Por eso esta referencia previa y obligada a la misma.

1.2. *El Sistema Interamericano*

En un documento de tanta trascendencia como la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos,⁵ el tema de la protección de los derechos de la persona humana no podía estar ausente. El art. 16 de dicho instrumento expresa: *"Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal"*.

Adviértase que de acuerdo a la disposición transcrita se establece la obligación internacional de respetar los derechos de la persona humana. Se afirma en forma enfática que "El Estado respetará" tales derechos; hay en consecuencia una exigencia explícita para el Estado. El lenguaje de la Carta de la O.E.A. en comparación con la Carta de Naciones Unidas en esta materia es mucho más preciso y elegante, en buena parte porque en su redacción no se presentaron los problemas que dificultaron la redacción de la Carta de Naciones Unidas en este tema.⁶

Casi simultáneamente, en 1948, la Organización de Estados Americanos⁷ aprobó otro documento trascendental, directamente inspirado en la Declaración Universal del mismo año de Naciones Unidas, la llamada "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre",⁸ muy similar a la de Naciones Unidas, pero de superior factura, consignando los derechos del hombre y haciendo a éstos por vez primera correlativos a las obligaciones.

⁵ Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada en Bogotá el 2 de mayo de 1948, en vigencia desde el 13 de diciembre de 1951.

⁶ Ya en 1938, en la 8ª Conferencia Panamericana realizada en Lima, se había aprobado la Declaración en defensa de los Derechos Humanos, fuertemente determinada por la proximidad de la II Guerra. Luego, en 1945, la Conferencia de México sobre Problemas de la Guerra y la Paz aprobó una resolución sobre Protección Internacional de los Derechos del Hombre. Aquí las Repúblicas Americanas proclaman su adhesión a los principios consagrados por el derecho internacional para el resguardo de los derechos de la persona y la necesidad de un sistema de protección internacional de los mismos.

⁷ En 1945 se había encargado el Comité Jurídico Interamericano la redacción de un anteproyecto de declaración.

⁸ Firmada el 2 de mayo de 1948. OEA/Ser.L/V/II. 23, doc. 21, rev. 6. (1948).

El paso siguiente en la construcción del Sistema lo dio la 5ª Reunión de Consulta de Ministros de R.R.E.E.,⁹ reunida en Santiago, en 1959; aquí se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, integrada por 7 miembros, y la Reunión de Consulta pidió al Consejo Interamericano de Jurisconsultos que preparara una Convención Interamericana de Derechos Humanos, así como la creación de un tribunal de derecho para abocarse a este tema; este fue el origen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Cabe agregar que el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H. en adelante) fue aprobado en 1960 por el Consejo de la O.E.A. y enmendado en 1965, por la II Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro.

El proyecto de Convención Interamericana de Derechos Humanos se presentó a la II Conferencia Interamericana Extraordinaria el año 1965. Luego el Consejo de la O.E.A. solicitó a la C.I.D.H. que formulara observaciones al proyecto.

Un paso decisivo en el perfeccionamiento del Sistema se dio en la III Conferencia Interamericana Extraordinaria de Buenos Aires, en 1967, que aprobó las reformas introducidas a la Carta de la O.E.A., se dio categoría de órgano de ésta a la C.I.D.H., pasando a ser su asesor en la materia, y agregó que "una Convención Interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha C.I.D.H. así como la de otros órganos encargados de esta materia".¹⁰

En 1968 el Proyecto de Convención preparado por la C.I.D.H. fue presentado por el Consejo de la O.E.A. a los Estados Miembros, el que fue aprobado como Convención Interamericana de Derechos Humanos en una conferencia especializada sobre el tema, efectuada en San José de Costa Rica, en noviembre de 1969, razón por la cual esta Convención se conoce más como "Convención de San José" que bajo su real denominación.¹¹

Esta Convención establece básicamente dos órganos para conocer de todos los asuntos relacionados con los compromisos contraídos por los Estados Partes en la misma: la misma C.I.D.H., que pasa a desempeñar el rol de fiscalía del Tribunal permanente que también se estableció en ella: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En 1988, en El Salvador, se firmó un "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Sin embargo, esta Convención establece el solo deber de los Estados de adoptar las medidas legislativas pertinentes para hacerlos efectivos habida consideración de su grado de desarrollo.¹²

⁹ Esta 5ª Reunión de Consulta se vio fuertemente determinada por las tensiones que en el Caribe originaba el régimen de Rafael Leonidas Trujillo en la República Dominicana. Por la Declaración de Santiago, se subrayó la estrecha relación entre el régimen democrático representativo y el respeto y promoción de los derechos de la persona.

¹⁰ Ver Buergethal, Thomas "The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights", 69. AM. J. Int, 1. L. 22 (1985).

¹¹ Entró en vigencia el 18 de julio de 1978. OEA/Ser.L/V/II. 23. doc. 21 rev. 6 (1979).

¹² Al decir de Figueroa Pla, "se establece, a priori, una salvaguarda para no cumplirlos. Manual de Organismos Internacionales. Editorial. Jurídica. 1989, pág. 272.

2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION DE LA PERSONA HUMANA

La estructura del Sistema Interamericano de Protección de la Persona Humana se compone de los siguientes órganos:

- a) La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos;
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- d) La Corte Interamericana de Derechos Humanos; y
- e) El Secretario General de la Organización.

Veamos cuál es su composición en lo que al tema se refiere.

2.1. La Asamblea General. Asamblea General es el órgano supremo de la Organización de Estados Americanos. Equivale a la Asamblea General del Sistema de Naciones Unidas. Tiene su sede en Washington D.C., pero puede designar como sede cualquier lugar de algunos de los Estados Miembros. Su funcionamiento regular comprende una reunión o asamblea una vez al año, pero en circunstancias especiales puede ser convocada a reuniones de carácter extraordinario.

Cada Estado miembro acredita una delegación, la que es presidida por un Jefe de Misión, con rango de Embajador Delegado Permanente, pudiendo acreditar también Embajadores en Misión Especial para tratar temas específicos.

2.1.1. Funciones. El mismo art. 52 expresa que tiene como atribuciones principales, fuera de las otras que señala la Carta, ocho tipos más, de los cuales hay tres que se relacionan directa o indirectamente con el tema de la protección de la persona humana:

i. Decidir la acción y política generales de la Organización, determinar la estructura y funciones de sus órganos y considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados Americanos.

Dentro de la "acción y política generales" se comprende por cierto la acción de la Organización en materia de derechos humanos. En la determinación de la estructura y funciones de sus órganos, se comprenden aquellos que tienen que ver directamente con el tema, que son, en orden de jerarquía, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Secretario General.¹³ Ahora, si en un momento dado, un tema concerniente a los derechos de la persona humana altera la convivencia de los Estados Americanos —como el caso del régimen de Somoza en Nicaragua, por ejemplo—, bien puede actuar la Asamblea en virtud de la disposición en análisis.

ii. Robustecer y armonizar la cooperación con las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

Precisamente, uno de los temas donde más se advierte la necesidad de actuar en forma armónica con el Sistema de Naciones Unidas es el de los Derechos Humanos, pues el Sistema de Protección de los mismos en Naciones Unidas se ha complicado en tal forma que puede decirse que impera una verdadera anarquía procesal. De ahí que la armonización y coordinación con los sistemas regionales

¹³ No se considera a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual se debe a que si bien integra el Sistema, en su carácter de Tribunal de Derecho tiene autonomía.

es verdaderamente esencial. Hay que tener presente que la O.E.A. es uno de los organismos *regionales* que también integra de manera muy especial el Sistema de Naciones Unidas propiamente tal.

iii. Considerar los informes anuales y especiales que deben rendir los órganos, organismos y entidades del Sistema Interamericano.

Entre estos órganos está la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien, como lo veremos en su oportunidad, tiene entre sus obligaciones la de presentar informes anuales o extraordinarios a la Asamblea General, sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio o en Estados determinados.

Finalmente diremos que todos los Estados miembros de la O.E.A. tienen derecho a hacerse representar en la Asamblea General. Cada uno tiene derecho a un voto.

2.2. *La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*

Pese a estar integrado por los Ministros de RR.EE., superiores jerárquicos de los embajadores representantes permanentes acreditados ante la Asamblea General, este órgano está subordinado a la Asamblea.

El art. 59 de la Carta expresa que la Reunión de Consulta de Ministros de RR.EE. debe celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados Americanos y para servir de Órgano de Consulta.

Sus funciones bien pueden resumirse por tanto señalando que tienen carácter ejecutivo en casos de urgencia y de asesoría de máximo nivel. ¿A quién asesoran?: Lógicamente al órgano supremo, la Asamblea General.

Cualquier Estado miembro puede pedir que se convoque a la Reunión de Consulta. La solicitud debe dirigirse a la Organización por medio de su Consejo Permanente, el cual decide por mayoría absoluta de votos si es procedente la reunión.

Ahora bien, dentro de los problemas de carácter urgente pueden estar perfectamente los concernientes a los derechos humanos, como el caso de la situación de los mismos en la República de Nicaragua, bajo el régimen de "Tachito" Somoza. Se recordará que el resultado final fue precipitado por la acción de la O.E.A. primero a través de la Reunión de Consulta y luego de la Asamblea General.

2.3. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.)*

Siendo en la práctica el órgano más importante, merece un análisis más detallado.¹⁴

2.3.1. Composición y estructura

Se compone de 7 miembros, que deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en el tema de los derechos humanos. Aunque no se lo dice expresamente, se entiende que deben ser abogados o licenciados en Derecho, aunque no hay oposición formal a que no invistan esta categoría profesional. Son elegidos a título personal por la Asamblea General de la O.E.A., de una lista de

¹⁴ Organización de los Estados Americanos, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Manual de normas vigentes en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. OEA/Ser.L/V/II. 65. doc. 6. Julio 1, 1985.

candidatos propuestos por los Estados Miembros. Aunque teóricamente no representan a sus Gobiernos, en la práctica sí que lo hacen, desde luego por el hecho de ser propuestos por el mismo Gobierno (difícilmente un gobierno propondrá a alguien que no le sea totalmente adicto).¹⁵

Su sede se encuentra en Washington, D.C., así como su secretaría ejecutiva, pudiendo reunirse, con la invitación o anuencia respectiva, en cualquier Estado miembro.

2.3.2. Funciones

Hay que recordar que la C.I.D.H. es uno de los órganos de la O.E.A.¹⁶ A este respecto, el art. 112 de la Carta Constitutiva expresa:

“Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en estas materias”.

Del tenor de la disposición transcrita se desprende que la C.I.D.H. no fue concebida originalmente como un órgano ejecutivo, sino más bien como un ente asesor de gran prestigio, para cumplir una función de promoción de los derechos humanos.

El inc. 2º de la disposición transcrita dice: “Una Convención Interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de esta Comisión, así como de los otros órganos encargados de esta materia”.

La Convención aludida es precisamente la llamada Convención Americana de Derechos Humanos o de San José de Costa Rica. El art. 41 de la misma establece las funciones de la C.I.D.H., las que pueden resumirse así:

- Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de la región;
- Formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas en favor de los mismos;
- Preparar estudios o informes para el desempeño de sus funciones.
- Solicitar la cooperación de los Estados miembros en estas materias;
- Atender las consultas de los Estados miembros en estas mismas materias.

De las funciones expuestas, la más importante es la de preparar informes sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio, los que se someten a la Asamblea Anual de la Organización. Estos informes pueden revestir la forma de documentos anexos al informe anual o bien capítulos especiales del mismo, concernientes a la situación de un Estado determinado. Corresponde a la Asamblea General pronunciarse sobre los mismos. En la práctica estos informes especiales o capítulos especiales le han conferido a la C.I.D.H. un poder muy superior al de un mero organismo asesor. No siempre han estado ajenas las consideraciones político-contingentes en la elaboración de tales informes o capítulos.

¹⁵ Son elegidos en votación secreta por la Asamblea. Duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos por una vez. Gozan de inmunidades y privilegios diplomáticos en el desempeño de sus funciones, pesando sobre ellos el deber de guardar absoluta reserva sobre todos los asuntos que la Comisión considere confidenciales; la infracción grave de este deber puede conducir a la separación del cargo por parte de la Asamblea, a solicitud de la Comisión por el voto de cinco de sus miembros.

¹⁶ Por reforma a la Carta -Protocolo de Enmienda, firmado en Buenos Aires el 27 de febrero de 1967, entrado en vigencia el 27 de febrero de 1970, T.I.A.S. Nº 6847-.

2.3.3. Competencia de la C.I.D.H.

En términos generales, su competencia es bastante amplia, igual a la de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y superior a la de la Comisión Europea de Derechos Humanos. Puede conocer quejas o denuncias que formulen Organizaciones No Gubernamentales reconocidas legalmente o grupos de personas. Puede asimismo conocer quejas de un Estado miembro en contra de otro, sujeta esta facultad a la norma de reciprocidad; esto es, para que uno acuse a otro es necesario que el primero haya declarado previamente que acepta quejas en su contra, de acuerdo al mismo procedimiento.

La Convención de San José le entrega además otra importante función a la C.I.D.H., cual es la servir de fiscalía u órgano investigador de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las denuncias o quejas deben cumplir con ciertos requisitos formales mínimos, tales como la interposición y agotamiento de los recursos internos en el Estado de que se trate; plazos para interponerlas (seis meses desde la fecha de la decisión definitiva que concierne al afectado); que la materia no esté pendiente o radicada en otro procedimiento de arreglo internacional; la individualización precisa del denunciante.

En términos generales, estos requisitos son universales en los organismos internacionales encargados de este tema. Si no se cumple con ellos la comunicación debe ser declarada inadmisibile.

La C.I.D.H. tiene facultades investigadoras bastante amplias, pudiendo solicitar todos los antecedentes del caso al Estado involucrado; puede solicitar asimismo una visita *in situ*.

Puede actuar como amigable componedor, tratando de llegar a soluciones amistosas entre los Estados afectados.

En la práctica, los informes de la Comisión, sea que se publiquen junto con el informe anual a la Asamblea General o separadamente, pueden tener una considerable influencia en lo que se refiere al Estado objeto de los mismos. Sin ir más lejos, el régimen de Anastasio Somoza hijo recibió un fuerte impacto previo a su caída debido a un informe muy negativo de la C.I.D.H.

2.4. La Secretaría General

De acuerdo al art. 113 de la Carta, la Secretaría General es el órgano central y permanente de la O.E.A.

En lo que al tema de los derechos humanos se refiere, es el órgano coordinador entre la C.I.D.H. y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con los otros órganos del Sistema, proveyendo a los órganos mencionados la infraestructura administrativa. Cumple en este rubro funciones muy semejantes a las del Secretario General de Naciones Unidas.

2.5 La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Como se expresara, su origen está en la Convención Americana de Derechos Humanos y originalmente fue concebida como una Corte Internacional, dependiente de la O.E.A., que tuviese *además* competencia en materia de derechos humanos. Sin embargo, predominó la idea de limitar su competencia sólo a este rubro, a semejanza de la Corte Europea de Derechos Humanos.

2.5.1. Composición

De acuerdo al art. 52 de la Convención, se integra con 7 jueces, nacionales de los Estados miembros, elegidos a título personal, entre juristas de la más alta autoridad moral y de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que deben reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales en sus países de origen.

Se eligen en votación secreta y por mayoría absoluta de los Estados miembros de la O.E.A., duran 6 años en sus cargos y sólo pueden ser reelegidos una vez. No puede haber dos jueces de la misma nacionalidad. Tiene su sede en el lugar que determine la Asamblea General (actualmente es San José de Costa Rica); designa a su Secretario y prepara su propio Estatuto.

2.5.2. Competencia y Funciones

Sólo los Estados partes y la C.I.D.H. tienen derecho a someter un asunto a conocimiento de la Corte.

Es facultativo para los Estados partes de la Convención reconocer como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte sobre todo lo que se refiera a la interpretación o aplicación de la Convención de San José. Pero la jurisdicción en las otras materias es voluntaria, es decir, al igual que la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas, este tribunal sólo puede conocer los casos que los Estados le sometan.

En la práctica, el estatuto de la Corte se refiere más a materias de índole administrativa, de protocolo, etc., que a lo específicamente jurídico. La competencia propiamente tal, de esta forma, es muy restringida. Sin embargo puede llegar a ser muy amplia en los casos en que se le ha reconocido jurisdicción, pudiendo, incluso en casos graves y urgentes y para evitar daños irreparables a las personas, tomar las medidas provisionales que estime convenientes.

Al igual que la C.I.D.H., la Corte debe emitir un informe anual a la Asamblea General de la O.E.A. sobre la labor desarrollada en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.

Los fallos deben ser motivados, pudiendo expresarse opiniones disidentes, y son definitivos e inapelables, comprometiéndose los Estados miembros a cumplir la decisión pertinente.

En términos generales, la labor desarrollada por este Alto Tribunal no ha correspondido a las expectativas que se tuvieron a la vista al crearlo, en parte debido a la resistencia de los Estados para someterse a una jurisdicción internacional;¹⁷ en parte por su Estatuto, muy incompleto y poco preciso, y en parte, en fin, por algunas actuaciones polémicas de su órgano de investigación, la C.I.D.H.¹⁸

¹⁷ Los Estados Unidos no han ratificado el Pacto de San José, por lo que no tienen obligaciones respecto de la jurisdicción de la Corte en su país. "Sin embargo, y amparándose en la disposición de que un Estado puede incluir en su tema la postulación de un nacional de otro Estado, han logrado que otro país incluya la candidatura estadounidense en su tema y se elija a un juez norteamericano en una Corte para casos que se presentan en el hemisferio y que no tienen jurisdicción en ese país". Figueroa Pla, *op. cit.* pág. 277.

¹⁸ Ver Vasak, Karel. Introducción a la Enseñanza de los Derechos Humanos. Archivo Documentación. Unesco.

Lo anterior ha traído como consecuencia el hecho de que son contados los casos que han llegado al conocimiento de la Corte en sus años de existencia, diciéndose de ella que se trata de "*un tribunal en busca de casos*".¹⁹

3. LOS INSTRUMENTOS PRINCIPALES

3.1. *La Carta de la Organización de Estados Americanos*

En primer término hay que citar el instrumento matriz, la Carta de la Organización de Estados Americanos, del 2 de mayo de 1948.

Es evidente que en su redacción tuvo fuerte influencia la Carta del Sistema de Naciones Unidas, desde luego por la circunstancia de que la O.E.A. es órgano regional del mencionado Sistema. Por ello tiene muchos puntos en común y algunas diferencias. Nos limitaremos en este punto al objetivo de este trabajo: los derechos de la persona humana.

Desde luego en su Preámbulo, hay una mención específica al tema: "*Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre*".

Del texto enunciado derivan algunos conceptos fundamentales:

Sólo un régimen auténticamente democrático garantiza la vigencia de un régimen de libertad individual;

Mención especial merece la alusión a la justicia social, pues sin ella la libertad pasa a ser ilusoria, especialmente en un continente que se caracteriza por sus profundas desigualdades sociales y étnicas.

Asimismo, merece destacarse, por lo novedoso que fue en su tiempo, el concepto de la "buena vecindad", inspirado seguramente en la denominada "Política del Buen Vecino", que fue uno de los leitmotiv de la Administración Roosevelt;

Finalmente, la invocación a la solidaridad americana refleja una aspiración constante y aún no plenamente lograda.

En el Capítulo I "Naturaleza y Propósitos" se reafirman los conceptos anteriores, al expresar que: "Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para *lograr un orden de paz y justicia...*" La paz y la justicia son valores que pasan por el respeto a los derechos inherentes al ser humano.

En el mismo orden las ideas, el art. 3º del Capítulo II "Principios", dice en sus letras h) y j), respectivamente: "*La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera*" y "*Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo*".

Si hacemos una comparación con lo que dice la Carta de Naciones Unidas en relación a esta materia, veremos que las referencias de ésta son más precisas por un lado, pero, por el otro, el instrumento americano pone mayor énfasis en conceptos muy valiosos, tales como la buena voluntad, la justicia, los aspectos sociales, etc.

¹⁹ Volio Jiménez, Fernando. Comentarios a la Carta Constitutiva de la O.E.A. Servicio Documentación OEA.

3.2. *La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*

Constituye el instrumento más importante y trascendente en lo conceptual de todo el Sistema Interamericano de Protección de la Persona Humana, el documento del epígrafe, aprobado por la IX Conferencia Internacional Americana de marzo de 1948, en Bogotá.

Quizá lo medular de este instrumento está en sus considerandos, los que se reproducen en su parte substancial:

"Los pueblos americanos han dignificado la persona humana, reconociendo sus constituciones que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad".

"Que en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana".

"Que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución".

Si efectuamos un cotejo de este instrumento con la Declaración Universal de la O.N.U., a la que se adelantó en pocos meses, veremos que existen numerosas coincidencias, como es lógico, y algunas notables diferencias.

3.2.1. Los derechos

Desde luego el texto en análisis es el primero en referirse a algo tan esencial como los deberes del hombre, concluyendo que éstos son *correlativos* de los derechos. Se trata de algo lógico, que no admite réplica, pero sin embargo no está en la Declaración de la O.N.U., así como en la mayoría de los instrumentos de similar carácter.

Ahora bien, se advertirá que en los considerandos transcritos los derechos humanos tienen el calificativo de "esenciales", término menos exacto que "naturales", puesto que su fundamento no es la esencia del hombre, considerada estáticamente, sino que la esencia como principio de operación,²⁰ es decir, la naturaleza humana. Sin embargo, el adjetivo empleado es mucho más ajustado que el de "Inherentes", utilizado en la Declaración de la O.N.U. y otros instrumentos internacionales.

Pero donde la Declaración Americana es más trascendente y precisa, muy superior a la de O.N.U., es en la idea básica que preside la teoría de los derechos humanos, desde el punto de vista de la moral cristiana, en el sentido de que éstos tienen su fundamento y su origen en el hombre mismo, no en una concesión de la sociedad. Si este punto de partida no se acepta, no puede decirse que se reconozcan tales derechos, sino otra cosa distinta, aun cuando se adopten la terminología, el número y el enunciado de los derechos humanos. Esta es la piedra de toque entre

²⁰ Respecto de las categorías filosófico-jurídicas sustento de los derechos humanos, ver el interesante trabajo de García-Huidobro, Joaquín, "Defensa y rescate de los Derechos Humanos", EDEVAL, colección Temas, Valparaíso, 1987.

la verdadera concepción de los derechos humanos y sus sucedáneos filosóficos y políticos.

Consecuente con esta idea básica, la Declaración Americana señala que los derechos humanos no tienen su origen en el Derecho Positivo, ni el hombre es titular de ellos por su inserción en un grupo social, antes bien, tienen su fundamento en el mismo ser del hombre; a ello aluden el adjetivo "esenciales" y la expresión "atributos de la persona humana".

Si bien el texto en comento no es estrictamente científico, lo que no cabe esperar, puesto que se trata de un instrumento *político*, resulta perfectamente entendible y el más exacto en su especie.

Los conceptos analizados se reafirman en el Preámbulo; así, el párrafo 1º dice: "*Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados, como están por naturaleza, de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros*".

El texto transcrito es idéntico al art. 1º de la Declaración de la O.N.U. pero con un agregado esencial, la expresión "*por naturaleza*", confirmando que los derechos humanos son considerados derechos naturales.

Más significativo e importante aún es el párrafo siguiente: "*El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad*".

"*Los deberes de orden jurídico presuponen otros de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan*".

Los conceptos transcritos son fundamentales, pues, como se ha dicho, el defecto más importante de casi todas las declaraciones de derechos e instrumentos análogos ha sido prescindir o aludir muy colateralmente de la fundamentación de esos derechos en los deberes morales; porque los derechos humanos o son consecuencia de deberes morales o están en relación con ellos. Es el deber moral el que da su sentido último a cada derecho humano, el que hace que sea libertad responsable y no simple expansión de instinto, fuerza ciega o arbitrio.

La interpretación de cada derecho, de su contenido y de sus límites ha de hacerse siempre en relación con aquel deber moral que lo sustenta. El olvido de este criterio fundamental de interpretación de los derechos humanos ha llevado a lamentables confusiones, tanto legislativas como jurisprudenciales. Así es como se ha entendido la defensa, no de la libertad, sino del libertinaje, no del recto uso, sino del abuso, con grave quebranto de la justicia y del orden social, contribuyendo al progresivo desprestigio y degradación de esos derechos. Piénsese al respecto en la figura del delito común separada de la del "delito político" y asimismo en el abuso del derecho de propiedad en desmedro del deber de protección del medio ambiente, por la vía de la contaminación.

"*Es deber del hombre servir al espíritu con todas sus potencias y recursos porque el espíritu es la finalidad suprema de la existencia humana y su máxima categoría*".

Constituye este un concepto básico, por cuanto a menudo la teoría de los derechos humanos busca alejarse de la ley natural, dando lugar a un modo de entenderlos contrario a la moral y a la justicia, de forma que quedan constituidos, más que como ámbitos de autonomía y libertad responsables, en ámbitos insolidarios

de responsabilidad, de manera que citando a Cervantes puede decirse que, vistos sin conexión con el deber moral, los derechos humanos pueden convertirse en el alcahuete de nuestros tiempos. Como señala García-Huidobro –quien exige previamente despojar la idea de derecho natural de todo racionalismo altisonante– esta constituye “la vía más adecuada para mostrar que el tema de los derechos fundamentales conduce y expresa una genuina opción por el hombre, por el resguardo de su identidad por sobre los sistemas e ideologías. Cuando esta opción humanista se pierde de vista, se corre el riesgo de transformar la preocupación por los derechos esenciales en una “causa” anónima e impersonal, de fácil manipulación”.²¹

Creemos que los párrafos citados y analizados constituyen el aporte conceptual más rico y novedoso de la Declaración Americana.

En lo relativo a los derechos mismos, no hay diferencias substanciales con otros instrumentos similares, especialmente con la Declaración Universal.

Digno de destacar, sin embargo, es el concepto contenido en el art. 12, relativo a la educación: “*Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas*”.

Hay aquí también una novedad importante: los principios de libertad y moralidad van estrechamente unidos. Ahora, el término “libertad” tiene muchos sentidos y en relación con la educación interesa destacar fundamentalmente dos:

- a) La libertad personal o de elección, esto es, la libertad en las decisiones que conforman la vida del hombre y su responsabilidad ante los bienes o valores inherentes a la persona humana;
- b) La libertad social, o educación para una sociedad libre.

Entonces, la concepción que inspira la disposición trascrita, según su historia fidedigna,²² es que la libertad personal en la educación se refiere, sobre todo, a la educación de la libertad y para la libertad. Se trata de formar hombres personalmente libres, no “aherrojados” ni “alienados”. En otros términos, se trata de forjar hombres formados en la autenticidad de sus decisiones y ¿qué es la autenticidad? Podríamos decir que auténtico es el hombre que obra de acuerdo con su propio ser. Pero el ser del hombre no es una creación del mismo hombre, el hombre no se da a sí mismo su propio ser, sino que ese ser lo recibe, le es dado. De ahí que obrar con autenticidad implique obrar de acuerdo con la ley natural impresa en su ser. No es la ley moral objetiva una imposición extrínseca, como las leyes del Estado, que limite las posibilidades del propio ser. Por el contrario, es el orden del propio ser aquello que le orienta a su perfección o plenitud personal.

Respecto de la libertad *social*, la educación ha de tender a formar ciudadanos que vivan, ante todo, la justicia y, con ella, el respeto a los derechos y a la libertad de los demás. Puede concluirse entonces que la educación para una sociedad libre requiere educar para:

- 1) La convivencia;
- 2) La comprensión;
- 3) El amor a la libertad de los demás.

²¹ García-Huidobro, *op. cit.* pág. 85.

²² Actas Comisión Redactora. Archivo Documentación O.E.A.

3.2.2. Los deberes

Analícemos ahora otro de los aspectos más novedosos e importantes de este documento: Los deberes del hombre.

El Capítulo II consagra los siguientes deberes:

- 1) De convivencia con los demás, de manera que todos y cada uno puedan formar y desenvolver íntegramente su personalidad;
- 2) De los padres, de asistir, educar, alimentar y amparar a sus hijos menores de edad y los hijos, a su vez, de asistir a sus padres, honrarlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo requieran;
- 3) Todos tienen el deber de adquirir a lo menos la educación primaria;
- 4) De votar en las elecciones populares del país de que se sea nacional;
- 5) De obedecer a la ley y mandamientos legítimos de las autoridades de su país de aquel donde se encuentre;
- 6) De prestar los servicios civiles o militares que su patria le requiera;
- 7) De cooperar con el Estado y la comunidad en la asistencia y seguridad sociales;
- 8) De pagar las cargas públicas legales;
- 9) De trabajar, dentro de sus posibilidades y recursos, para subvenir a sus necesidades;
- 10) De no intervención en actividades políticas que sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.

Como se expresara, por primera vez se intenta en este documento precisar los deberes más importantes, al igual como antes lo hiciera con los derechos. Pese a ser la primera en hacer tal cosa, su enumeración dista de ser perfecta. Así, algunos de los deberes citados son efectivamente deberes naturales, pero otros merecen dudas en su calificación de "fundamentales"; así, por ejemplo, los deberes de asistencia recíproca entre los padres e hijos, aunque son "naturales", aparecen confundidos con aquellos que atañen a la conformación política de la sociedad, que es a lo que se refieren los derechos y deberes fundamentales. Otros están citados en forma demasiado genérica, como los de convivencia y solidaridad; otros, en fin, no son naturales ni fundamentales, como la no intervención en asuntos políticos de otros Estados. Pero con todo, la Declaración es mucho más completa en este sentido que la Universal y representa el esfuerzo más serio para consignar los derechos y deberes civiles más fundamentales del hombre.²³

3.3 *La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*

Sus orígenes se remontan a la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, efectuada en Buenos Aires en 1967, donde se aprobó la incorporación a la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos de normas más amplias sobre derechos humanos, sociales y culturales, resolviendo que una Convención Interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esta materia.

²³ Volio Jiménez, Fernando. *Op. cit.*

Sus fuentes directas hay que buscarlas en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1848, la Declaración Americana de Derechos y Deberes de 1948 y en los Pactos de Protección de la Persona Humana de 1966, de Derechos Civiles y Políticos y Sociales, Económicos y Culturales.²⁴

Ahora bien, antes de entrar al análisis de sus disposiciones es necesario dar respuesta a una interrogante: ¿Era necesaria la dictación de un documento especial para la región, considerando que ya existían numerosos de la misma índole, de carácter universal?

La respuesta a esta interrogante está función del objetivo perseguido y de la utilidad intrínseca del nuevo instrumento.

El objetivo fue doble, por un lado afianzar el respeto y la promoción de los derechos de la persona humana en el hemisferio, lo que hacía harta falta en la época en que se redactó, y, por otra parte, afianzar la importancia del Sistema Interamericano en su concepción global, ya entonces en situación desmedrada en relación a otros de la misma índole.

En términos generales, puede decirse que ambos objetivos se han cumplido, en mayor grado uno que otro. Así, la Declaración Americana de Derechos y Deberes, superior como hemos visto a los instrumentos de Naciones Unidas, requería un complemento práctico que estuviese acorde con su contenido y en este sentido la Convención Interamericana cumple cabalmente su cometido. Además, en algo ha contribuido a la causa de los Derechos Humanos en la región.

En cuanto al afianzamiento del Sistema Interamericano ello ha sido más relativo, pues la crisis que afecta a éste requiere de grandes soluciones. Un sistema perfeccionado de protección de la persona le otorga mayor prestigio, eso es indiscutible, pero ello no basta.

Ahora, en lo que se refiere a la utilidad intrínseca del nuevo instrumento, la respuesta es indudablemente positiva. La Convención Interamericana, en muchos aspectos, representa un avance en relación a los ya existentes. Desde luego, amplía considerablemente el margen de los derechos protegidos, lo que se demuestra con el cotejo entre la Convención y la Declaración Universal.

Pero además incluye varios conceptos novedosos e importantes, a saber:

i. Desde luego y siguiendo el mismo esquema de la Declaración Americana de Derechos y Deberes, se parte de la base de que los derechos consagrados en la Convención son correlativamente *deberes de los Estados Partes*, por eso la Parte I se titula: "Deberes de los Estados y Derechos Protegidos", lo que parece muy simple a primera vista, pero que reviste una enorme importancia práctica, pues hace responsable al Estado Parte en la salvaguardia de los Derechos de la persona.

ii. Además, se consignan dos deberes específicos del Estado:

a) Respetar los derechos y libertades establecidos en la Convención, garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, sin distinción alguna;

b) Adoptar las disposiciones de derecho interno necesarias para la consecución del deber anterior. Se observa aquí una analogía muy grande en relación a los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales. El

²⁴ Adoptados el 16 de diciembre de 1966. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entró en vigencia el 23 de marzo de 1976. -G.A. Res. 2200 (XXI), 21 U.N. GAOR, Supp. (Nº 16) 52, U.N. Doc. A/6316 (1966)-; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entró en vigencia el 3 de enero de 1976 -G.A. Res. 2200 (XXI), 21 U.N. GAOR, Supp. (Nº 16) 49, U.N. Doc. A/6316 (1966)-.

compromiso del Estado es básicamente el mismo: adecuar su legislación interna al contenido de la Convención. De manera entonces que al igual que lo que ocurre en los instrumentos mencionados, los Estados contraen una obligación de tracto sucesivo.

iii. En relación al derecho a la vida, el art. 4 N° 5 dispone que no se impondrá la pena de muerte a la persona que, en el momento de la comisión del delito, tuviere menos de 18 años o más de 60, ni tampoco a las mujeres en estado de gravidez. Esta es una de las razones por las cuales Estados Unidos no ha ratificado aún la Convención, pues en varios de sus estados de aplica la pena de muerte a menores entre 14 y 18 años o donde esta pena se mantiene sin tope de edad.

iv. El art. 7 N° 7 establece una norma muy trascendente y que coloca a la mayoría de los Estados miembros, incluyendo a Chile, en situación de contravención: "*Nadie podrá ser detenido por deudas*". Principio de carácter absoluto, con la única excepción de las prestaciones alimenticias decretadas judicialmente. Recientes fallos de tribunales chilenos han confirmado la incompatibilidad de nuestra legislación con este precepto.²⁵

v. En lo que refiere a la libertad de pensamiento y expresión al art. 13 N° 3 se pone en casos cercanos: "*No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones*".

vi. En lo que se refiere a la protección de la familia merece citarse por su trascendencia y actualidad, el artículo 17: "*La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado*". Se confirma con esta disposición el fuerte contenido de derecho natural que inspira los instrumentos del Sistema Interamericano.

vii. También en lo que se refiere al derecho de propiedad la Convención es muy amplia y precisa a la vez, más que la Declaración Universal, subordinado su uso y goce al interés social.

viii. En lo que refiere a la "Libertad ambulatoria" (Derecho de fijar residencia, entrar y salir del territorio del Estado), la Convención es muy similar al Pacto de Derechos Civiles y Políticos en lo concerniente a la suspensión de estos derechos en casos calificados y por lapsos determinados.

ix. Sin embargo en materia de suspensiones, es mucho más precisa que el Pacto en lo que dice relación a los derechos que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia, los cuales son: reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad física, la libertad de trabajo, principios de legalidad y retroactividad, libertad de conciencia y religión, protección de la familia, derecho al nombre y derechos del niño en general.

²⁵ Sobre este punto, que escapa a los objetivos de este trabajo y acerca de la relación entre las normas internacionales sobre derechos humanos y el derecho interno chileno, ver, entre otros, *Detzner, John*, Tribunales chilenos y Derecho Internacional de Derechos Humanos. Editorial Tiempo Nuevo, 1988; *Panatt Kyling, Natacha*, Constitución de 1980 desde el punto de vista del derecho internacional público, XX Jornadas chilenas de Derecho Público, EDEVAL, 1990, pág. 573 y ss; y La modificación del art. 5° de la Constitución Chilena de 1980, en relación con los tratados, XX Jornadas chilenas de Derecho Público, EDEVAL, 1990, pág. 585 y ss; en especial en relación al procedimiento penal, *Jara Castro, Eduardo*. La Reforma al artículo 5° de la Constitución de 1980 y la ley 18.857. Publicaciones Universidad Diego Portales, 1990, pág. 9 y ss.

x. Finalmente y en relación al mismo contenido, la Convención dispone en su art. 27 N° 3 que todo Estado parte que haga uso del derecho a suspensión de derechos en los casos en que ello sea procedente, deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la misma, por conducto del Secretario General de la O.E.A. de las disposiciones cuyas aplicaciones haya suspendido, de los motivos y lapso que durará.

4. EVALUACION

Al efectuar la evaluación de todo órgano o sistema hay que preguntarse previamente si cumple o no los objetivos que se tuvieron en vista al crearlo.

Tratándose del Sistema Interamericano de Protección de la Persona Humana, obviamente los objetivos son el fomento y el respeto de los derechos de la misma en los Estados miembros del Sistema.

En principio, la respuesta a la interrogante es relativa, porque, si bien sería aventurado e injusto decir que no cumple en absoluto, la verdad es que está aún lejos de alcanzarlos.

Diversas razones pueden darse en apoyo de esta respuesta, a primera vista poco entusiasta. Desde luego, una que es un tanto ajena al Sistema mismo, pero que quizás sea la más importante: *la crisis de todo el Sistema Interamericano en su conjunto*, es decir, en términos más simples, la crisis y parálisis progresiva que afecta a la O.E.A.

Al respecto, la última Asamblea General de este organismo celebrada en junio de 1991 en Santiago fue muy ilustrativa de lo que afirmamos. Pese al despliegue (por lo demás muy discreto, lo que demuestra el poco interés que despierta el tema), el valor práctico de la reunión fue poco menos que nulo. La mayor parte de las intervenciones, al igual que lo que ocurre en todas las Asambleas, fueron destinadas en lo substancial a denunciar la crisis, que es política, estructural y económica.

Desde luego es política, porque para ningún Estado miembro es un misterio que el "socio" principal, EE.UU., le confiere un valor ínfimo al organismo. La sola circunstancia de la no asistencia del Secretario de Estado al evento mencionado justifica esta opinión.

La O.E.A. nunca ha sido un escenario digno de consideración para Estados Unidos, excepto cuando requiere utilizarla para sus propios fines. Los ejemplos al respecto son abundantes, remontándose los más recientes a las intervenciones militares de este país en otros tantos Estados Miembros, República Dominicana, Grenada, Panamá, etc., las cuales ni siquiera se molestó en anunciar al organismo, violando absolutamente sus obligaciones con él mismo.

Por otra parte, la falta de interés norteamericano se traduce en el hecho muy revelador. Tradicionalmente es uno de los Estados más atrasados en el pago de sus cuotas. Si así cumple el Estado más poderoso, no es difícil imaginar lo que harán los otros; como consecuencia, existe una permanente crisis financiera en la Organización. Es espectáculo frecuente durante las Asambleas Generales ver a los funcionarios de ésta en huelga, paseándose por la entrada de los recintos con pancartas, para denunciar el no pago oportuno de sus sueldos.

Pero quizás lo más grave sea la pérdida de la identidad de la O.E.A. En efecto, concebida originalmente como una forma de unión de los Estados latino-americanos, como una forma de enfrentar unidos a EE.UU., hoy es cualquier cosa menos eso.

La excesiva permisividad en la admisión de nuevos miembros, fomentada por EE.UU., ha hecho que en las últimas décadas hayan ingresado una cantidad impresionante de Estados caribeños, ex-colonias europeas (anglófonos, francófonos, etc.), en su mayoría pequeños y poco poblados –al punto de que se les conoce bajo la denominación de “Estados Balnearios”–. Este ingreso masivo de Estados que a veces sólo tienen el nombre de tales, con tradiciones, intereses, lenguaje y dependencias propias (la mayoría suele actuar de acuerdo a lo que decidan sus ex-colonizadores), totalmente diferentes de los Estados Latinoamericanos, ha hecho que la O.E.A. quede sujeta a lo que en definitiva decidan o apoyen estos países, que en total suman 17 votos.

Por eso puede afirmarse que la O.E.A. ya no es representativa de los países hispanos o portoparlantes. Si a lo anterior se suma el ingreso reciente de Canadá (también apoyado por EE.UU.), se comprenderá hasta qué punto es cierto lo que afirmamos.

Todo eso es sumamente lamentable, pues la O.E.A. podría haber sido el punto de unión de un continente cada día más dividido, pese a toda la retórica en contrario y con ello el haber cumplido sus objetivos.

Ahora, en lo que concierne específicamente a los derechos de la persona, resulta evidente que el desprestigio y pérdida de importancia del Sistema en su conjunto se ha traducido paralelamente respecto del destinado a estos fines específicos.

Ello es doblemente lamentable además, porque, desde el punto de vista jurídico, la estructura e instrumentos del Sistema de Protección son apreciablemente superiores a los del Sistema de Naciones Unidas, como se ha visto.

En buena parte, el Sistema analizado sufre las consecuencias de la anarquía procesal que caracteriza en buena medida al Sistema de Naciones Unidas, por el hecho de ser agencia regional de éste. De este modo no es infrecuente ver que ambos tratan muchas veces los mismos casos con criterios y procedimientos diferentes, sin que se cumplan, salvo casos excepcionales, las normas de uno y otro sobre radicación de la competencia.

Por otro lado, hoy es un hecho que la coronación del Sistema Interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –junto con la C.I.D.H.–, ha tenido un funcionamiento bastante simbólico. Siendo la jurisdicción de la Corte voluntaria para los Estados Miembros del Sistema, no se ha logrado vencer hasta ahora la generalizada renuencia de los mismos para someterse a la jurisdicción del tribunal.

En parte apreciable este fenómeno se ha debido a otra causa, muy común entre los Organismos del Sistema de Naciones Unidas y a la cual no ha estado enteramente ajeno el Sistema Interamericano: su politización, utilizándolo con fines ajenos a sus objetivos de protección y defensa.

En este sentido, la labor de un órgano llamado a desempeñar un rol tan importante como la C.I.D.H. no ha estado exenta de fundados reproches en las últimas décadas. Su tendencia a emplear respecto de ciertos Estados procedimientos de carácter ad hoc –no contemplados ni en la Carta ni en su propio reglamento–, tales como los denominados “Informes Amplios” sobre la situación de ciertos Estados (los que abarcan un lapso superior al año calendario); los capítulos especiales, dentro de los informes anuales, etc., sumada a su falta de interés por analizar la situación de otros, donde las violaciones de los derechos humanos son a lo menos igualmente evidentes, ha influido sin duda en la renuencia aludida.

Esta injerencia, determinada por la conformación estructural de la labor de la C.I.D.H. –sus informes son considerados, en su etapa final, por la Asamblea

General de la O.E.A.—, busca primordialmente eludir la situación de ciertos Estados ante el temor de ser evaluados bajo las mismas consideraciones.

“Basta examinar y confrontar los informes de la C.I.D.H. con los informes de Amnesty Internacional para que salte dramáticamente a la vista la selectividad de la C.I.D.H. sobre un mismo país del hemisferio. Ambos sólo son coincidentes para censurar las violaciones en los países con regímenes no democráticos. Pero si se comparan los análisis de ambos informes acerca de los países considerados como democráticos, parecería que ellos están elaborados sobre países distintos. Las violaciones que señala Amnesty no existen para la C.I.D.H. Las evaluaciones y apreciaciones difieren radicalmente.

Todas las violaciones que a diario informa la prensa en países de nuestro continente y que son flagrantes violaciones a los derechos elementales del ser humano, si provienen de países democráticos o de países con posiciones muy definidas en política internacional, no son consignadas en los informes anuales de la C.I.D.H.; y si llegan a aparecer, son presentadas con toda clase de justificaciones y paliativos”.²⁶

Lo dicho cobra mayor relevancia si se considera que la C.I.D.H., de acuerdo a la Convención de San José, es en la práctica la fiscalía de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Habría que agregar también la inestabilidad política crónica del hemisferio, debido a factores que está de más enunciar.

4.1. Conclusión

Las circunstancias anotadas, con ser muy desalentadoras, no deben crear la impresión de que el Sistema ha fracasado en su objetivo.

Siempre queda en pie un hecho innegable: la situación de los derechos de la persona humana en este continente sería muchísimo peor si él no existiera. Afirmación que es igualmente válida para el Sistema de Naciones Unidas y en general para todos los Organismos Internacionales de esta índole.

El Sistema Interamericano de Protección de la Persona Humana presenta dos riquezas fundamentales, a saber: que es el primero en abordar el tema desde el enfoque de la correlación existente entre derechos y deberes y, más importante aún, que de todos los sistemas internacionales, es el de mayor aproximación al derecho natural, como se comprobó al analizar la Declaración Interamericana de Derechos y Deberes del Hombre. Por ello, resulta del todo indispensable eliminar los factores principales que perturban la adecuada defensa y protección de los derechos de persona por parte del Sistema.

De esta forma se precisa:

- comprender que no debe presuponerse el respeto y vigencia de los derechos humanos en las democracias.
- el aumentar la juridicidad e independencia intrínseca del Sistema, evitando el examen político por excelencia de los organismos colegiados, que representan, para estos efectos, intereses estatales por lo regular mezquinos. Sólo así se ganará en la credibilidad y prestigio que necesariamente debe tener el esfuerzo internacional por promover y defender los derechos humanos.

²⁶ Figueroa Plá, Uldaricio. *Op. cit.* pág. 274.