

UNA REFLEXIÓN SOBRE EL SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS*

*Chaque homme porte la forme
entière de l'humaine condition.
Montaigne, Essais, III, 2*

1. Estas páginas no constituyen un estudio dirigido a presentar el Sistema Interamericano de Protección Regional de los Derechos Humanos. En otras ocasiones he intentado realizar una descripción, ya sea con carácter general o con relación a algunas de sus características y elementos específicos y concretos. Ahora sólo deseo, basado en mi experiencia académica, en mi actividad como juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1986-1990), en mi trabajo como Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1984-1989), en mis labores durante largos años como Relator Especial de la Subcomisión de Protección de Minorías y Prevención de las Discriminaciones de las Naciones Unidas y de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y como Ministro de Relacio-

* Por cuanto este trabajo constituye una reflexión, en función de la realidad de hoy, sobre ideas y criterios que he sostenido reiteradamente en el pasado, he prescindido de toda cita o referencia bibliográfica. Me remito a mis libros sobre el tema de los Derechos Humanos, en los que se encuentran desarrolladas y fundadas mis ideas al respecto, con las ineludibles referencias bibliográficas. "Le Système Interaméricain comme Régime Régional de Protection International des Droits de l'Homme", Académie de Droit International, Recueil des Cours, volumen II, 1975, *La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos*, UNAM, México, 1978, 2a edición, Eudeba, Buenos Aires, 1986, *L'Organisation des États en Les Dimensions Internationaux des Droits d l'Homme*, UNESCO, París, 1978, *Estudios sobre Derechos Humanos*, vol. I, Editorial Jurídica de Venezuela, Caracas, 1985, vol. II, Editorial Civitas, Madrid, 1988, vol. III, Editorial Cuzco, 1991, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano*, Editorial Libro Libre, San José, 1986, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1991, "La Convention Américaine et la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Analyse Comparative", Académie de Droit International, Recueil des Cours, vol. VI, 1989.

nes Exteriores de mi país (1990-1993), exponer algunas breves consideraciones sobre una materia que, en sus aspectos humanos, éticos, jurídicos y políticos, constituye uno de los temas más nobles a los que puede dedicarse la actividad de un ser humano.

2. Los Derechos Humanos responden necesariamente a una concepción universal. Estos Derechos emanan de la idea de la dignidad del hombre, aceptada en todas las culturas y en todas las civilizaciones.

Sin perjuicio del reconocimiento de la trascendencia de la existencia de diversas civilizaciones y culturas de diferentes religiones y de sistemas políticos, económicos, sociales y jurídicos distintos —que coexisten en un mundo que ha tomado conciencia de su integralidad—, es preciso afirmar la existencia de su respeto y protección en toda la humanidad.

Esta idea, que se encuentra ya en el fundamento de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, debe ser defendida, para evitar que ciertas tendencias peligrosas que se muestran en estos días, puedan atentar contra este principio, en la Conferencia de Viena, celebrada en junio de 1993.

La protección regional de los Derechos Humanos, tal como existe en Europa y en América, no contradice ni afecta esta concepción universal.

Los sistemas europeo y americano de protección regional de los Derechos Humanos constituyen sólo fórmulas orgánicas y procesales aplicables en un ámbito geográfico determinado, para hacer posible una protección más eficaz y más profunda de los Derechos Humanos, que todos los hombres, en todo lugar y circunstancias, poseen.

3 Los Derechos Humanos —todos los Derechos Humanos, los civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales y los “nuevos” derechos— constituyen una integralidad. Todos ellos son interdependientes y se condicionan reciprocamente.

Por eso es errado centrar la protección de los Derechos Humanos sólo en la defensa de los civiles y políticos, como es asimismo inadmisible dejar de lado éstos en función de pretendidas exigencias del desarrollo económico.

En la concepción adoptada por el Sistema Interamericano, todos los Derechos Humanos deben estar garantizados y protegidos. A este objetivo se dirige la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, El Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos

Humanos) y el Protocolo de San Salvador relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹

4 No puede realizarse una reflexión sobre este tema sin recordar que actualmente la protección internacional de los Derechos Humanos presupone la protección nacional previa, es decir, la que resulta de la aplicación del orden jurídico nacional, y que la protección internacional —sea de carácter universal o regional— es, aunque necesaria, subsidiaria.

De aquí la necesidad de tener en cuenta que, en América, esta protección interna se basa en la existencia de sistemas constitucionales democráticos que, tanto en su vertiente anglosajona como en la latinoamericana, declaran y protegen los derechos de la persona humana, establecen sistemas procesales de protección y determinan sus garantías, considerando al hombre —al individuo— como un ser dotado de derechos innatos.

5 El régimen internacional de protección aplicable puede ser de carácter universal —es decir, el que resulta del sistema de las Naciones Unidas y, en lo pertinente, de sus organismos especializados—, o de carácter regional, que, en el caso de América, emana de la Carta de la Organización de Estados Americanos, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en lo pertinente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos² y del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En cuanto sistema de protección subsidiario, todo sistema internacional requiere el previo agotamiento de los recursos internos, condición que está regulada de forma tal que esa exigencia no constituya un impedimento o una trampa para obstruir a la protección internacional.

6. En América Latina se comprende unánimemente hoy que la materia relativa a los Derechos Humanos no está reservada a la jurisdicción interna de los Estados. Es un asunto en que coexisten la jurisdicción interna y la jurisdicción internacional. No puede invocarse la

¹ El Protocolo de San Salvador no está aun en vigencia. Firmado hasta hoy por 15 Estados, solo ha sido ratificado por tres (Ecuador, Panamá y Surinam).

² Al día de hoy son Estados Partes en la Convención Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

soberanía o el principio de la no intervención para impedir el ejercicio de la protección internacional de los Derechos Humanos cuando se ejerce en el marco y en la forma determinados por el Derecho Internacional y, en especial, según los tratados o convenciones vigentes que regulan la materia

7. Aunque esta reflexión se refiere a las instituciones de protección de los Derechos Humanos en América (OEA), hay que señalar que es muy distinta la situación de los Estados Unidos y de los países de América Latina y del Caribe.

No sólo por los diferentes sistemas jurídicos —que en términos muy generales existen en los Estados Unidos, Canadá y el Caribe de lengua inglesa y en América Latina que, sin embargo, pese a sus grandes diversidades, tienen el mismo objetivo de protección de los Derechos Humanos—, sino porque los Estados Unidos no son parte ni de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ni de la Convención Americana de Derechos Humanos,³ ni puede estimarse que en breve plazo lleguen a serlo. En cambio, los países latinoamericanos lo son o lo serán en lo inmediato (con la excepción de Cuba por razones muy especiales)

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, basado en la Convención Americana (Pacto de San José), debería incluir a Estados Unidos y a Canadá —que son miembros de la OEA—, pero no los incluye, en virtud de que no son parte en la Convención Americana. Canadá es muy posible que llegue a serlo, Estados Unidos, no

De tal modo, debido, además, a razones de hecho vinculadas con situaciones históricas, políticas, económicas, sociales y culturales, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos funciona como un sistema que no incluye en lo esencial a los Estados Unidos, pese a que este país es Estado Parte en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y miembro de la Organización, le es aplicable la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de abril de 1948, hay un miembro de nacionalidad estadounidense en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y hubo un juez estadounidense en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

³ Los Estados Unidos firmaron la Convención Americana en 1977, pero el Senado no ha dado aún su acuerdo constitucional necesario para la ratificación. Nada permite esperar que en los próximos años esta ratificación se produzca

8. En los países latinoamericanos se acepta unánimemente la aplicación directa en el Derecho Interno del Derecho Internacional en los Derechos Humanos de base convencional. Este extremo de excepcional importancia, en especial por las consecuencias de la aplicación directa en la esfera interna de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se efectúa con diferentes modalidades en cuanto a la jerarquía normativa interna de los tratados de Derechos Humanos ratificados o en vigencia (para algunos países tienen rango constitucional o supraconstitucional, para otros supralegal y para otros jerarquía legal).

9. No sólo del Estado provienen las violaciones de los Derechos Humanos. El Estado es —mejor aún, debe ser— la primera y esencial forma de promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos. Pero, asimismo, el Estado ha sido la fuente principal de las violaciones de los Derechos Humanos. Sólo en el Estado democrático, en el Estado de Derecho, se encuentra una actividad estatal dirigida a garantizar y no a violar los Derechos Humanos. Esto no quiere decir, naturalmente, que en el Estado democrático no se encuentren, no existan, violaciones de los Derechos Humanos. Pero son, no la expresión de una política, una consecuencia de la forma de Estado, sino expresiones del hacer de personas, en violación del Derecho y del sistema político, que se imputan al Estado en cuanto a su responsabilidad internacional.

10. Todos los sistemas internacionales existentes de protección de los Derechos Humanos se organizan sobre la base de responsabilizar internacionalmente al Estado por las violaciones de los Derechos Humanos cometidas en el ámbito de su jurisdicción.

Del mismo modo que aún no hay una responsabilidad penal internacional, ante una jurisdicción no estatal, pues los delitos que tipificados como tales constituyen una violación de los Derechos Humanos, no existe tampoco un régimen internacional al que se pueda recurrir contra las violaciones de los Derechos Humanos cometidas como consecuencia, por ejemplo, del terrorismo o del narcotráfico, para responsabilizar a sus autores, coautores o cómplices.

11. Pero el hecho de que sólo el Estado puede ser responsabilizado internacionalmente por la violación de los Derechos Humanos —ya que la obligación internacional del Estado es “respetar los derechos y las libertades” y “garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción” (artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), no significa desconocer que hoy, en América Latina, en la actual situación existente, superadas las dicta-

duras militares, las violaciones más graves a los Derechos Humanos provienen del terrorismo y del narcotráfico.

Este extremo es fundamental y no puede olvidarse —y es inexcusable que se deje de lado— en la lucha por los Derechos Humanos en Latinoamérica.

12. Esta gravedad actual —gravedad creciente— de la criminalidad internacional directamente relacionada con los Derechos Humanos (terrorismo, narcotráfico, crímenes de guerra, en especial en los conflictos bélicos internos, etcétera), obliga a completar el sistema regional actual de protección de los Derechos Humanos, con un régimen que haga posible la responsabilidad penal internacional, ante un órgano jurisdiccional, por la comisión de delitos internacionales tipificados convencionalmente como tales.

Sin perjuicio de la responsabilidad del Estado por las violaciones de los Derechos Humanos cometidas en el ámbito de su jurisdicción, es preciso que las personas físicas culpables de gravísimos atentados contra los Derechos Humanos, especialmente calificados como crímenes o delitos, puedan ser llevados ante una jurisdicción internacional, si no han sido penalizados en el orden interno o en ciertas circunstancias especiales, para recibir la pena consiguiente.

Sin este complemento, el sistema regional americano, aunque ya relativamente apto —y sin olvidar sus necesarios desarrollos y perfeccionamientos futuros—, no alcanzará la eficacia que los tiempos actuales, y sobre todo el futuro, requieren.

13. Para que los Derechos Humanos sean una realidad se requieren condiciones materiales, presupuestos de hecho, que aseguren que sean no solamente fórmulas jurídicas fundadas en el derecho vigente, sino verdades vitales

14. Hay en primer lugar condiciones políticas En el Sistema Interamericano los Derechos Humanos sólo pueden existir realmente en la democracia, y sólo puede haber democracia cuando se respetan plenamente los Derechos Humanos. Derechos Humanos y democracia son conceptos entrañablemente unidos y coordinados recíprocamente. Este criterio, que resulta de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana y por la doctrina. Pero hay que destacar que es, asimismo, el resultado de la experiencia histórica y política La evolución hacia la democracia es hoy, con sus dificultades y problemas, una tendencia real de la situación política de América Latina.

Actualmente, con algunas excepciones muy concretas, la democracia impera en América Latina. Quedaron atrás los años sombrios de la década de los setenta y murieron los regímenes concubinados sistemáticos de los Derechos Humanos. Hay que adaptar el funcionamiento del sistema de protección regional de los Derechos Humanos a esta nueva realidad, comprendiendo que hoy se impone la reconciliación para acabar con los odios del pasado y para asegurar la supervivencia firme de los regímenes democráticos, nacidos de complejas situaciones de transición. Asimismo, esto implica comprender que en todo gobierno, incluso en los mejores y más puros regímenes democráticos, hay violaciones a los Derechos Humanos, no sistemáticas ni globales, no como expresión de una política, pero sí como hechos resultantes del hacer, como condonables expresiones de antijuridicidad, que han de ser encaradas como tales por el orden jurídico, tanto interno como internacional.

15. Existen, en segundo término, condiciones sociales. La realidad de los Derechos Humanos exige sociedades relativamente homogéneas, sin marginaciones, igualitarias, sin discriminaciones, fundadas en padrones comunes de tolerancia y de respeto. En América Latina, o por lo menos en muchos lugares de América Latina, estas condiciones no existen. De aquí surgen muchos de los problemas de los Derechos Humanos en la región. Pero hay una tendencia positiva, una gradual evolución y, sobre todo, la conciencia de la existencia del problema. La pobreza crítica, la marginalización, la falta de servicios para la protección de la salud y de una adecuada seguridad social, así como el fenómeno gravísimo de las poblaciones indígenas, son cuestiones que en muchas regiones —aunque hay extensas zonas en que estos fenómenos no se dan— hacen muy difícil y condicionan negativamente, la verdadera existencia de los Derechos Humanos.

16. En especial hay que destacar el problema de las poblaciones indígenas. No es un problema que existe en toda América Latina, pero en cuatro o cinco países tiene una gravedad determinante.

Esas poblaciones, marginalizadas, no integradas al Estado nacional, con lengua, religión, costumbres, sistema jurídico y tradiciones distintas a las del Estado en que viven, y en el que a veces son mayoría, —generalmente sumergidas en lamentables condiciones económicas, de alimentación, sanitaria y educativas— constituyen elementos negativos a la existencia de una realidad de los Derechos Humanos, de todos, igualitariamente y sin discriminación.

Hasta que una solución no se logre o esté encaminada, no puede hablarse de la existencia de una realidad de respeto de los Derechos Humanos en toda América Latina, sino tan sólo en algunas partes de Latinoamérica.

17. La situación social mejora lentamente. Su solución, que está unida al progreso jurídico, económico y cultural, habrá de permitir, en su momento, el cambio de la situación real de los Derechos Humanos en Latinoamérica.

18. En tercer lugar, se requieren condiciones económicas. Sin estas condiciones, que aseguren un desarrollo sustentable, y la capacidad de vencer la pobreza crítica y que permitan una vida digna, los Derechos Humanos no pueden ser una realidad. Un crecimiento económico generalizado —que no se concentre sólo en grupos privilegiados, generando así mayor desequilibrio y confrontación social— es posible. Después de la década perdida, América Latina ha entrado ahora en un periodo de crecimiento económico que permite avizorar mejores horizontes. Si la tendencia de crecimiento existente hoy se mantiene, se habrá de producir un cambio positivo de todas las condiciones económicas que se reflejará en lo social y se manifestará —teniendo en cuenta la situación política democrática existente— en un mejoramiento de hecho de la realidad de los Derechos Humanos en América Latina.

19. En cuarto lugar, las condiciones culturales, que no pueden dejarse de lado en este enfoque del tema de los Derechos Humanos en Latinoamérica.

La realidad de los Derechos Humanos supone una cultura de los Derechos Humanos, opuesta a la intolerancia, al odio y a la violencia. Estos extremos negativos, que han existido y existen aún en América Latina, en ciertos sectores, regiones y momentos, persisten todavía en algunos lugares. En ellos encontró campo fértil la negativa teoría de la seguridad nacional, que predominó en los momentos de crisis democrática de los años setenta. Hoy todo esto está en proceso de superación. Una cultura de la tolerancia y de la comprensión está en camino de aceptación general. Sin una cultura de los Derechos Humanos y sin una cultura de la paz, los Derechos Humanos no pueden ser una realidad.

Pero, además, las condiciones culturales exigidas por la democracia requieren la erradicación del analfabetismo y una capacidad general de aceptación de los valores de la dignidad humana, de la libertad y de la convivencia democrática.

El camino a recorrer a este respecto es largo y difícil. Pero lo que se ha logrado en algunos países latinoamericanos que lo han emprendido, es el mejor ejemplo de lo que puede y debe lograrse.

20 El juridicismo latinoamericano —que tanto mal hizo, pese al sano idealismo que lo inspiraba— está en franco retroceso.

Hoy todos comprenden que la norma, el sistema normativo, es importante, es necesaria y es imprescindible. Pero que no es todo. El Derecho debe aplicarse a una realidad y sólo alcanza su verdadero fin cuando su ejercicio es una verdad e incide efectivamente en esa realidad. Derecho y realidad en materia de Derechos Humanos en América Latina no pueden ser campos separados y opuestos

No basta con sistemas internos e internacionales de protección a los Derechos Humanos. Éstos son necesarios. Son indispensables. Pero hay que aplicarlos con firme decisión, en el marco de políticas generales, democráticas y efectivas, para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales.

El objetivo es que los Derechos Humanos sean una verdad vital. Éste es el gran desafío para el siglo XXI. Y no es tarea sólo para juristas e internacionalistas. Todos estamos involucrados y todos debemos participar en esta tarea.

21 El regionalismo americano en materia de protección internacional de los Derechos Humanos reposa en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pero como todavía todos los Estados americanos no son parte en la Convención Americana, es preciso tener en cuenta también el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que los Estados no Parte en la Convención poseen asimismo el deber de respetar los Derechos Humanos enunciados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el órgano de control respecto de ellos —sin perjuicio de las competencias que este mismo órgano tiene con referencia a los Estados Parte— es la Comisión Interamericana.

22 El regionalismo americano referido a los Derechos Humanos, compatible y armonizable con el sistema internacional universal de las Naciones Unidas, es uno de los tres sistemas regionales de protección de los Derechos Humanos hoy existentes en el mundo con base convencional: Europa, América y África.

El Sistema Interamericano establecido por la Convención Americana es análogo al sistema europeo. Los derechos protegidos son, en lí-

neas generales, los mismos y el régimen orgánico y procesal de protección es similar.

Sin embargo, más allá de la comparación jurídica de los textos y de la consideración de la distinta membresía entre los casos europeo y americano (con respecto a la relación entre los que pertenecen a la Organización, la situación de las partes en las Convenciones y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte en las dos Convenciones),⁴ es necesario tener en cuenta todas las consecuencias que se derivan de las hondas diferencias económicas, sociales y culturales, entre la realidad latinoamericana y la realidad europea.

23 Para que los Derechos Humanos sean una verdad en el futuro de América —y aunque esta reflexión se refiere al Sistema Interamericano que incluye a los Estados Unidos y Canadá, queremos referirnos ahora expresamente a América Latina—, se requiere en primer término la continuidad del actual proceso de cambio político, económico, social y cultural.

Se necesita que la democracia política se afirme y se profundice, que se asegure su continuidad sin crisis de ruptura, se requiere que el terrorismo sea vencido con medios democráticos y se precisa que las poblaciones indígenas se integren al sistema político y no constituyan grupos discriminados y/o marginados, que se consideran a sí mismos como elementos extraños al Estado nacional moderno, excluidos y explotados desde el siglo XV hasta nuestros días.

Se requiere el progreso económico, la eliminación de la pobreza extrema, del desempleo masivo y de la marginación de amplios sectores humanos del proceso económico.

Se necesita el desarrollo social, la redoblada lucha contra la injusticia, la miseria, la explotación y la insalubridad.

Se precisa el progreso cultural. No sólo para vencer al analfabetismo y abrir a todos las posibilidades de acceder a la cultura y a la modernidad, sino también para poder fundar una cultura de los Derechos Humanos, en la que la tolerancia detenga la violencia y el odio y en la que

⁴ En efecto, la democracia predomina en toda América Latina. La eficaz acción de la OEA en Perú y Guatemala, junto al factor indispensable de lucha de los pueblos, ha permitido revitalizar el proceso democrático. En Haití, con la acción mediadora de las Naciones Unidas y de la OEA, se logró restablecer el proceso democrático. En muchos países, entre otros Venezuela, los intentos de desestabilización o de ruptura del orden constitucional han fracasado. La diferencia es enorme si se le compara con lo que ocurría en décadas pasadas.

todos concibían como posible la convivencia en la libertad y en la discrepancia, bajo instituciones democráticas que aseguren el gobierno de la mayoría, los derechos y la participación de las minorías, el respeto de la voluntad del pueblo y la vida y la seguridad de todas las poblaciones.

Para todo esto se requieren Estados democráticos justos y modernos, capaces de impulsar el bien común y de hacer posibles las condiciones en las que las fuerzas sociales y económicas puedan actuar hacia el objetivo de un Estado no hipertrofiado, pero eficaz: un Estado Social de Derecho.

24 Jurídicamente se necesita, en lo internacional, que todos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos sean parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si Estados Unidos no lo hace, hay que asimilar este extremo y extraer de él todas sus consecuencias. Pero Canadá tiene que ser parte y Cuba, rescatada para la democracia, en paz y por obra de su pueblo, deberá también serlo.

Es necesario que todos los Estados reconozcan la competencia contenciosa de la Corte Interamericana.⁵

25. En el Derecho, en la actuación de jueces internacionales independientes, que sepan, comprendan y apliquen el Derecho, está la mejor garantía de la protección de los Derechos Humanos. La más eficaz protección de los Derechos Humanos es la que resulta del funcionamiento de tribunales o cortes internacionales, órganos jurisdiccionales, que apliquen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Los órganos políticos o constituidos por expertos, pero no jurisdiccionales, pueden ayudar a complementar, pero jamás a sustituir a la protección jurisdiccional.

26 La Comisión ha cumplido un gran papel en la promoción y protección de los Derechos Humanos en América en general y, en especial, en América Latina. Entre 1960 y 1978 fue el único órgano existente en el Sistema Interamericano. Su obra fue excepcional. Integrada por grandes personalidades, independientes y energicas, de só-

⁵ En América, la Organización de Estados Americanos tiene 33 Estados miembros. Son parte en la Convención de San José 24 Estados. Y han reconocido la competencia contenciosa de la Corte, 15 Estados. En deseable hipótesis los tres números (Estados miembros de la OEA, Estados Parte de la Convención y Estados que han reconocido la competencia de la Corte) deberían coincidir. Pero ello, por el momento, es políticamente imposible.

lida formación jurídica, su trabajo fue valioso e inicio de la nada, una tradición invaluable. Esta tarea se proyectó positivamente —dentro de las limitadas posibilidades existentes, condicionadas por las realidades económicas y sociales— en la situación de los Derechos Humanos. Pero, sobre todo, preparó a la opinión pública y a los gobiernos para asimilar luego un sistema internacional regional, de base convencional, de protección de los Derechos Humanos.

A partir de 1978 —entrado ya en vigencia el Pacto de San José— la Comisión fue uno de los dos órganos de protección. Pero, para los Estados americanos no parte en la Convención, entre ellos Cuba, Estados Unidos, Canadá y muchas islas del Caribe, y para los Estados Parte que aun no han reconocido la competencia contenciosa de la Corte (entre otros, Brasil, México, Bolivia, Haití, El Salvador, Jamaica), la Comisión sigue siendo el único órgano de protección regional.

En cambio, para 15 Estados, este sistema resulta de la acción conjunta, que debe ser coordinada y armónica, de la Comisión y de la Corte.

El trabajo coordinado de estos dos órganos no ha sido fácil de iniciar ni de desarrollar.

La dificultad de adaptación de la Comisión a su nuevo papel, de aplicación estricta de la Convención, el desnivel jurídico entre la labor de la Comisión y de la Corte —integrada ésta por hombres de Derecho, estrictos y precisos—, y la diferencia en sus métodos de trabajo, basados en el estudio y la redacción personal por parte de los jueces en el caso de la Corte, resultado casi siempre de la actuación de la burocracia secretarial en la Comisión, ha creado no pocos problemas.

En la superación de estos problemas y en el trabajo de ambos órganos en el marco estricto de la Convención, es decir, en el respeto del Derecho Internacional, en la objetividad, en el equilibrio y en la independencia, sabiendo estar por encima de ciertos requerimientos gubernamentales, pero también de los poderosos grupos de presión no gubernamentales que desean influir, está uno de los elementos del desarrollo —además de los extremos jurídicos indicados en el párrafo 24—, eficaz y correcto, del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

27 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecida como consecuencia de la entrada en vigencia de la Convención, en 1978, pero que, de hecho, comenzó sus labores sólo años después, ha tenido una actuación de importancia dominante para la protección de los Derechos Humanos en la región.

Mediante el ejercicio de su competencia consultiva, expresada hoy por 12 opiniones solicitadas en algunos casos por Estados Miembros de la Organización y, en otros, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha fijado los criterios interpretados fundamentales respecto de la Convención Americana, que no pueden comprenderse ni aplicarse hoy sin conocer ni tener en cuenta lo que la Corte ha dicho.

Y por medio de su competencia contenciosa, que comenzó a ejercer mucho más tarde, ya que requiere el previo reconocimiento expreso de la misma por los Estados Parte de la Convención, ha fijado en múltiples casos y continuará haciéndolo en el futuro, como consecuencia de los fallos que se han de pronunciar en los asuntos que tiene para sentencia, la responsabilidad de los Estados Parte, denunciados por la Comisión o por otros Estados Parte, por la alegada violación de los Derechos Humanos.

Esta acción de la Corte, a través de las dos vertientes de su competencia (la consultiva y la contenciosa), constituye hoy la mejor expresión de los avances jurídicos del sistema regional americano de protección internacional de los Derechos Humanos.

28 A la Corte Interamericana en el ejercicio de su competencia contenciosa, pueden acceder los Estados o la Comisión Americana, como última etapa del proceso de protección regional. Su fallo es definitivo e inapelable y los Estados están obligados a cumplirlo.

La etapa de la Comisión es necesariamente previa a la de la Corte. A la Comisión, órgano no jurisdiccional, cuyos informes no tienen carácter de sentencias, pueden presentar comunicaciones o peticiones relativas a violaciones de Derechos Humanos, no sólo las víctimas de estas violaciones, sino también cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, y los Estados Parte. Este régimen, amplio y generoso es un ejemplo en el Derecho Internacional.

29. En términos generales la Convención Americana constituye una buena base para el desarrollo de la protección regional de los Derechos Humanos en América.

No se han encontrado dificultades mayores en su aplicación y no es necesario, por ende, encarar una reforma importante de su sistema orgánico y procesal de protección. Su complemento por medio de protocolos, como el de San Salvador, relativo a los derechos económicos,

sociales y culturales, permite su actualización y la ampliación de los derechos enunciados y protegidos

Es lo que la Comisión y la Corte sostuvieron en la nota del 16 de noviembre de 1992 dirigida al Presidente del Consejo Permanente de la OEA.

Sin embargo, no puede olvidarse que la equivocada redacción de los artículos 40, 50 y 51 de la Convención, resultado de la errónea adaptación de los artículos 30, 31 y 32 del Convenio Europeo, así como la inexistencia de un órgano análogo al que en el sistema europeo desempeña un papel importante (el Comité de Ministros), son cuestiones que han creado problemas y es posible que los sigan creando en el futuro.

Ello significaría, en su momento, una reforma a su respecto de la Convención, destinada a que la última etapa de la actividad de la Comisión Interamericana, y su entronque con el ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte, sea objeto de normas precisas, claras y operativas

30 En el funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos desempeñan un importante papel las organizaciones no gubernamentales, de actuación nacional o internacional, dedicadas a los Derechos Humanos. No sólo por su labor para presentar denuncias o peticiones ante la Comisión Interamericana, sino por su participación en el procedimiento ante la Comisión y, con limitaciones procesales emanadas de la Convención, también ante la Corte Interamericana.

Pese a las exageraciones que a veces pone de manifiesto su actuación, a pesar de la pasión con que trabajan, justificada muchas veces, pero que quita objetividad a su labor, pese a la satanización del Estado que cultivan en general, con la injusticia de no reconocer que el Estado democrático de Derecho constituye la mejor garantía de los Derechos Humanos en América Latina, esas organizaciones no gubernamentales son el mecanismo motor indispensable para el funcionamiento del sistema.

Hay que saber lo que son y lo que significan —hay que situarlas—, pero hay que reconocer que sin ellas la protección regional de los Derechos Humanos carecería de un elemento esencial.

31 La Corte Interamericana no ejerce una jurisdicción de tipo penal dirigida a castigar a los individuos que han cometido violaciones de los Derechos Humanos. Su competencia contenciosa está encaminada a determinar la responsabilidad de los Estados por las violaciones de los

Derechos Humanos Su competencia contenciosa está dirigida a fijar la responsabilidad de los Estados por las violaciones cometidas en el ámbito espacial de su jurisdicción⁶

La cuestión de la responsabilidad penal internacional por violación de los Derechos Humanos es un asunto abierto al futuro, y que hoy sólo conoce un principio de regulación con el establecimiento por el Consejo de Seguridad del Tribunal para juzgar los delitos contra los Derechos Humanos cometidos en la ex Yugoslavia. Pero este Tribunal, aunque creado, no ha comenzado aún a funcionar y no puede admitirse que en el futuro esta materia sea atribuida a tribunales que actúen *ex post facto*.

El tema, de evidente interés para el futuro de la protección internacional de los Derechos Humanos, es por el momento únicamente una posibilidad que quizás se concrete en el mañana.

32. Es preciso para el futuro del Sistema Interamericano que, el Protocolo de San Salvador, relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sea ratificado y entre en vigencia.

33. Es necesario que todos los Derechos Humanos, declarados y protegidos internacionalmente a nivel regional, y que lo están también a nivel universal, se incluyan en un régimen, que hay que reelaborar y perfeccionar, de adecuada coordinación del universalismo y del regionalismo, evitando superposiciones orgánicas y procesales, pero permitiendo la armónica suma de las garantías y, por ende, la eficacia mayor de los regímenes de protección.

34. Se requiere, finalmente, incluir todo esto en una nueva y renovada visión temática de los Derechos Humanos, que tenga en cuenta a los nuevos derechos, por ejemplo, el derecho al desarrollo, el derecho a la libre determinación, el derecho a la paz, el derecho a la asistencia humanitaria y, entre ellos, el derecho al medio ambiente, expresión actual del núcleo mismo del primerio de los derechos el derecho a vivir. Sin un ambiente sano y ecológicamente equilibrado no puede ha-

⁶ Como ya dijimos 15 Estados han reconocido esta competencia. Lo han hecho en las siguientes fechas Argentina, 5/9/84, Colombia, 21/6/85, Costa Rica, 2/7/80, Chile, 21/8/90, Ecuador, 24/7/84, Guatemala, 9/3/87, Honduras, 9/9/81, Nicaragua, 12/2/91, Panamá, 9/5/90, Paraguay, 26/3/93, Surinam, 12/11/87, Trinidad y Tobago, 26/5/91, Uruguay, 19/1/85 y Venezuela, 24/6/81. Barbados, Bolivia, Brasil, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, México y República Dominicana, integrantes de la Convención, no han reconocido todavía la competencia contenciosa de la Corte

ber vida. Y sin vida, y sin conciencia de la vida, no puede haber ni Derecho ni derechos

35. Por último, es preciso comprender que todo esto, el esfuerzo para sustentar lo que deseamos que sea la situación de los Derechos Humanos en el siglo XXI, supone necesariamente una base filosófica y un fundamento ético. Implica una concepción del hombre, la conciencia moral de su dignidad y la convicción de que sin la protección y defensa de estos valores supremos no es concebible, de una manera que valga la pena, el mundo de mañana.