

La Protección de los derechos Humanos en el Sistema Interamericano: sus logros y dificultades

Dr. Fabían Omar Salvioli

1. Introducción

La Segunda Guerra Mundial arrojó como resultado el nacimiento de una conciencia internacional con un postulado central que estipula que la vida, la integridad física y la dignidad de las personas no pueden dejarse a merced de ningún gobierno o Estado. Así, la soberanía o la llamada jurisdicción interna de cada país ya no entiende en razones de derechos humanos y no caben como argumentos para impedir la acción internacional cuando tales derechos son violados.

De esta manera, la protección de los derechos humanos fue internacionalizada, pasando a ser responsabilidad indelegable de la sociedad mundial.

En este aspecto es destacable mencionar la creación y proliferación de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales de protección a los derechos humanos, tales como Amnistía Internacional, la Federación Internacional de Derechos Humanos o el Consejo Mundial de Iglesias, cuya labor permite tanto la acción efectiva contra las violaciones a los derechos humanos así como también la promoción de los derechos humanos a través de la educación.

Las Organizaciones No Gubernamentales cumplen buena parte de su labor en coordinación con las instituciones intergubernamentales, llevando a los órganos pertinentes de estas últimas sus preocupaciones por un tema puntual (por ejemplo la tortura) o la violación sistemática de los derechos humanos en un país determinado.

Esta llamada conciencia internacional forzó a los organismos internacionales a crear sistemas de protección a los derechos humanos, los cuales avanzan incesantemente aunque de forma lenta. Muchas veces esa demora se debe a las trabas que ponen gobiernos que no desean ser juzgados por sus acciones.

Tal vez por ser Europa el lugar más azotado por las violaciones en la segunda guerra mundial fue el Consejo de Europa el primero en adoptar un sistema de protección por medio del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales, suscrito el 4 de noviembre de 1950, entrando en vigor el mismo el 3 de setiembre de 1953.

Las Naciones Unidas -organización internacional que sucedió a la Sociedad de Naciones en 1945- inició su camino en la materia con la creación de la Comisión de Derechos Humanos en 1946 y la adopción del primer

texto -la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948- por la Asamblea General en la cual están representados todos los Estados pertenecientes a la organización.

Al sistema se agregaron a lo largo del tiempo numerosos convenios importantes, entre ellos los pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, junto al primer Protocolo Facultativo anexo a este último.

2. Los instrumentos de protección del sistema interamericano

La Carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.) adoptada en 1948 en Bogotá establece en su artículo 5 como uno de los principios de la organización la proclamación de los derechos de la persona humana sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

El artículo 13 de la Carta establece la obligación para los Estados en su libre desarrollo cultural, político y económico, de respetar los derechos de la persona humana.

La protección en el continente americano tuvo como piedra fundamental la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre (Resolución XXX de la Novena Conferencia Interamericana, Bogotá, marzo de 1948).

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Santiago de Chile en 1959 dispuso la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.).

Esta comisión que funcionaba dentro de la organización pero sin calidad de órgano principal, adquirió dicho status merced a las reformas a la Carta de la O.E.A. introducidas por el Protocolo de Buenos Aires en 1967.

El estatuto y el reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se aplican obligatoriamente a todos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos: por lo tanto la C.I.D.H. tiene facultades de investigar y producir informes sobre todos los países integrantes de la O.E.A., independientemente de que estos hallan ratificado algún tratado de derechos humanos.

En 1969 se aprobó en San José de Costa Rica la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento jurídicamente vinculante que entró en vigor cuando se depositó el undécimo instrumento de ratificación, el 18 de julio de 1978.

Junto a los instrumentos anteriores, otro pacto que reviste importancia para la protección a los derechos humanos en el sistema interamericano es la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, con fuerza obligatoria desde el 28 de febrero de 1987.

Completan el sistema dos protocolos adicionales al Pacto de San José: los relativos a Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y a la Abolición de la Pena de Muerte (Protocolo de Asunción). Estos dos instrumentos no han alcanzado aún el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor.

3. La obligatoriedad de la Declaración Americana

El Derecho Internacional Clásico hace una distinción entre los instrumentos internacionales, asegurando que los tratados o pactos adquieren fuerza obligatoria, a diferencia de las declaraciones, las cuales tan solo forman parte de una aspiración de deseos, sin consecuencia de obligatoriedad jurídica.

En materia de derechos humanos ello ha sido dejado de lado, hoy tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos correspondiente al sistema de las Naciones Unidas como la Declaración Americana poseen fuerza obligatoria.

La Declaración Universal tiene fuerza jurídica obligatoria desde que así lo dispuso en 1968 la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Teherán.

La Declaración Americana es un instrumento de cumplimiento obligatorio para los miembros de la Organización de Estados Americanos. Así tuvo oportunidad de resolverlo (Resolución 3/87 del caso 9647) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el mencionado caso la CIDH dictaminó que los Estados Unidos violaron los artículos I y II de la Declaración Americana (derechos a la vida y a la igualdad) al haber ejecutado bajo pena de muerte a dos personas que cometieron los delitos condenables con la pena capital antes de cumplir los dieciocho años de edad.

4. Los instrumentos de protección y los estados americanos

El sistema interamericano de protección a los derechos humanos posee la particularidad que aplica el Estatuto y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre a todos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, aunque alguno de ellos no haya firmado tratados de protección a los derechos humanos.

Esto ayuda en forma eficaz al trabajo contra las violaciones a los derechos humanos en el continente americano, debido a que países importantes de la región como Estados Unidos o Brasil aún no han ratificado el Pacto de San José, no obstante haber iniciado ambos países el proceso para la adopción del mismo.

Por lo tanto podemos distinguir entre los instrumentos en vigor aquellos que se aplican a todos los miembros de la Organización de Estados Americanos (Carta de la OEA, Estatuto y Reglamento de la CIDH, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre) ; de aquellos que se aplican solamente a quienes los han ratificado expresamente (Pacto de San José de Costa Rica, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura).

5. La Convención Americana: generalidades y derechos protegidos

La Convención Americana (Pacto de San José de Costa Rica) es un instrumento de protección a los derechos humanos inspirado en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

Los derechos de tipo económico, social y cultural no aparecen mencionados sino tan sólo en uno de sus artículos (art. 26) que compromete a los Estados a adoptar providencias para un desarrollo progresivo de los mismos, mediante la legislación interna y la cooperación internacional, y en la medida que los recursos disponibles lo permitan.

Sí puede afirmarse que en materia de derechos civiles y políticos el pacto presenta uno de los mejores sistemas con que cuenta el derecho internacional en la actualidad.

El art. 27 conforma una cláusula de salvaguarda de suma importancia, en particular para los habitantes de los países latinoamericanos, cuyos derechos se vulneran a menudo utilizando como pretexto situaciones de inestabilidad política muy frecuentes en la región.

La prescripción mencionada establece que pueden adoptarse disposiciones para suspender las obligaciones establecidas en la Convención para los Estados, pero que de todas formas ninguna situación autoriza la suspensión de los derechos al reconocimiento de personalidad jurídica, a la vida e integridad personal, los principios procesales y garantías judiciales, la libertad de conciencia y religión y los derechos del niño; entre los más importantes de los nombrados.

El primer artículo del Pacto de San José establece la obligación para todas las partes de respetar los derechos y garantizar el ejercicio de los mismos sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

El artículo segundo complementa al anterior determinando la obligación para todos los estados partes de adoptar las medidas legislativas y de otro carácter que fueran necesarios para hacer efectivos todos los derechos y libertades mencionados en el mismo.

Esta disposición pone en un verdadero aprieto a aquellos Estados que se valen de las llamadas cláusulas no operativas o programáticas para no cumplir con el respeto a los derechos reconocidos.

La Convención define a la persona como "todo ser humano" sin determinar específicamente desde cuando se es persona, agregando en el art. 4 que se protege el derecho a la vida "en general desde la concepción", dejando la posibilidad de que no fuera así en particular.

La C.I.D.H. tuvo que decidir sobre la cuestión en el caso 2141 interpuesto por Gary Potter, presidente de Catholics for Christian Political Action contra los Estados Unidos por la práctica de un aborto en Boston.

En su decisión la C.I.D.H. deja claro que no puede aplicarse el pacto de San José a quien no es parte del mismo (en este caso Estados Unidos), pero que sin perjuicio de ello el Pacto no establecía la protección del derecho a la vida desde la concepción sino tan solo "en general desde la concepción". Finalmente, desestimó la demanda estableciendo que tampoco se violaba artículo alguno de la Declaración Americana, instrumento que si es de cumplimiento obligatorio para todos los estados de la OEA, y naturalmente, también para los Estados Unidos.

Existe en la Convención una amplia enumeración de los derechos protegidos.

La Convención protege el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3); el derecho a la vida (art. 4); el derecho a la integridad corporal (art. 5); la prohibición de la esclavitud o servidumbre (art. 6); el derecho a la libertad personal (art. 7); las garantías judiciales (art. 8); los principios de legalidad y de retroactividad (art. 9); el derecho a una indemnización (art. 10); la protección de la honra y la dignidad (art.11), la libertad de conciencia y de religión (art. 12); la libertad de pensamiento y de expresión (art. 13); el derecho a réplica (art. 14); el derecho de reunión (art. 15); la libertad de asociación (art. 16); la protección a la familia (art. 17); el derecho al nombre (art. 18); los derechos del niño (art. 19); el derecho a la nacionalidad (art. 20); el derecho a la propiedad (art. 21); los derechos de circulación y residencia (art. 22); los derechos políticos (art. 23); la igualdad ante la ley (art. 24) y la protección judicial (art. 25).

6. La Convención Americana: los órganos de protección

Los órganos de protección a los derechos humanos que contempla el Pacto de San José son dos: uno preexistente al Pacto y al cual ya nos hemos referido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.); el segundo de ellos es creación de la Convención y constituye el primer organismo jurisdiccional de protección a los derechos humanos en América y el segundo del mundo: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión es la primera instancia de conocimiento de violaciones a los derechos humanos.

El Pacto reconoce una amplia competencia para denunciar frente a la Comisión violaciones de los Estados partes a los derechos reconocidos por la misma; ya que brinda la acción a cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental reconocida en uno o más Estados miembros de la O.E.A.

Asimismo, un Estado parte puede acusar frente a la Comisión a otro Estado parte, aunque es necesario que ambos Estados (denunciado y denunciante) hayan, además de ratificado la convención, hecho una declaración expresa admitiendo la posibilidad de ser denunciados de esta manera.

También puede la Comisión iniciar un caso por sí cuando lo considere conveniente (Reglamento de la CIDH, art. 26).

Para presentar un caso la Convención exige una serie de requisitos entre los que se encuentran el agotamiento de los recursos internos y la presentación de la denuncia en un plazo de seis meses de ocurrida la violación. No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró en el caso Velasquez Rodríguez (contra el gobierno de Honduras) que el agotamiento de los recursos internos es un requisito innecesario si la interposición de recursos no llevaría a ningún resultado positivo.

Naturalmente, tanto el agotamiento de recursos y el plazo de seis meses se encuentran supeditados a la posibilidad material de llevar adelante tales acciones, más aún en la difícil situación en la que se han encontrado las víctimas de violaciones a los derechos humanos perpetradas por las dictaduras militares que asolaron el continente en las décadas del 70 y del 80.

El procedimiento frente a la Comisión tiene etapas en las cuales se busca el arreglo de las partes en conflicto y, finalmente, en caso de no lograr tal acuerdo y encontrar pertinente la denuncia, la Comisión puede hacer público

un informe determinado sobre el caso, los derechos violados y hacer recomendaciones al Estado acusado (lo cual es verdaderamente temido para estos por la repercusión internacional que causan los informes).

Si el Estado no cumple las recomendaciones la Comisión puede presentar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, abriendo así la etapa jurisdiccional que prevee el Pacto de San José.

La Corte interamericana tiene dos competencias: la primera de ella llamada contenciosa en la que se acusa a un Estado de haber violado alguno de los derechos reconocidos en la Convención. Para que un Estado pueda ser acusado ante la Corte, el mismo debe hacer una declaración reconociendo la competencia de la Corte. Generalmente, los Estados partes realizan esta declaración al momento de ratificar el Pacto de San José.

En esta etapa contenciosa, la acusación sólo puede ser realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos u otro Estado parte de la Convención. El individuo no tiene acceso directo a la Corte.

Puede apuntarse como curiosidad que en la etapa contenciosa la víctima no es parte necesaria del proceso, siendo representada por la Comisión. No obstante ello, en los casos resueltos por la Corte, las víctimas o sus representantes fueron invitados a participar del proceso.

El fallo de la Corte debe ser motivado y es inapelable.

La segunda competencia de la Corte es la llamada consultiva, por la cual la Corte es consultada sobre la interpretación de la Convención u otros tratados de protección a los derechos humanos en América.

Las consultas pueden ser hechas por los Estados partes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los restantes órganos de la Organización de Estados Americanos.

Los Estados reacios a asumir la jurisdicción de la Corte Interamericana argumentan la pérdida de soberanía al tener una revisión judicial más allá de sus tribunales supremos nacionales. Sin embargo, en materia de derechos humanos ya es caduco argumentar la soberanía estatal, a partir de la adquisición del individuo de la categoría - hoy poco discutida- de sujeto de derecho internacional.

En realidad detrás del argumento mencionado los gobiernos esconden su temor a verse sentados en el banquillo de acusados por violaciones a los derechos humanos frente a un tribunal internacional.

7. Los logros del sistema interamericano

Resulta difícil realizar una evaluación cuantitativa de cualquier sistema de protección a los derechos humanos.

Más aún en el sistema interamericano en el cual participan varios países donde las violaciones a los derechos humanos es moneda corriente y habitual. Las ejecuciones extrajudiciales en Colombia, Brasil o Guatemala; el mantenimiento de prácticas tales como la desaparición forzada de personas en Perú y El Salvador; la tortura y malos tratos en comisarías de Argentina y Bolivia; las leyes que otorgan impunidad a quienes perpetraron o perpetraron graves violaciones a los derechos humanos dictadas en Uruguay, Chile, Argentina y Guatemala; la persecución y detención de disidentes políticos pacíficos en Cuba y la aplicación de la pena de muerte junto a la

discriminación racial en los Estados Unidos forman parte de una realidad abrumadora.

No obstante, el análisis sería parcial si no podemos señalar aspectos positivos para la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano, algunos de ellos verdaderamente importantes.

Entre los de mayor relevancia, señalamos los siguientes:

- * Posee una amplia cobertura para los derechos civiles y políticos a través del Pacto de San José.
- * La labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos abarca las violaciones ocurridas en todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos, hayan o no ratificado los pactos de protección; debido a que la Carta de la O.E.A. (en los artículos pertinentes) , la Declaración Americana, el Estatuto y Reglamento de la Comisión se aplican a todos los estados miembros de la O.E.A. Esta facultad permite actuar en defensa de la vida de muchas personas. Como ejemplo podemos mencionar la visita de la C.I.D.H. a la República Argentina en 1979 y el informe condenatorio para el gobierno argentino de 1980.
- * La Declaración Americana es considerada hoy instrumento jurídico vinculante para todos los miembros de la OEA.
- * El sistema posee una instancia jurisdiccional de derechos humanos: la Corte Interamericana.
- * Existe en el sistema un tratado específico para prevenir y sancionar la tortura.
- * Se ha logrado una convención contra la pena de muerte, aunque la misma se encuentra en lento proceso de ratificación.

8. Las dificultades del sistema interamericano

El sistema de protección a los derechos humanos en América posee también algunas dificultades, de las cuales cabe mencionar:

- * No hay protección genuina a los derechos económicos, sociales y culturales (existe un protocolo adicional a la Convención Americana sobre este tema pero se encuentra lejos de estar en vigencia).
- * La Asamblea General de la OEA ha dejado de condenar con nombre y apellido a los Estados que violan los derechos humanos. Actitud que asumió a partir de 1980 por las presiones de Argentina, Uruguay y Chile.
- * Las ausencias de países importantes que no han ratificado aún el Pacto de San José (Brasil, Estados Unidos). No obstante los mismos se encuentran dando los pasos para incorporarse al Pacto.
- * La inexistencia de una convención que condene específicamente la desaparición forzada de personas, siendo América Latina uno de los lugares más castigados por este flagelo.

Se sabe que en la próxima reunión de la C.I.D.H. se tratará un borrador de convención sobre este tema; pero la actitud asumida hasta ahora por los gobiernos dan pocas esperanzas de que, en caso de adoptarse, el mismo fuera efectivo y eficaz.

* La imposibilidad para los individuos de asistir directamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejerciendo los derechos de todo individuo como sujeto del derecho internacional.

* La Organización de Estados Americanos no prevee, a diferencia de las Naciones Unidas, la inclusión en su seno de las Organizaciones No Gubernamentales con status consultivo. Este hecho es perjudicial, puesto que son las ONGs quiénes llevan adelante una política decidida y clara en la protección a los derechos humanos, a diferencias de los gobiernos, muchas veces atados a compromisos diplomáticos que les impiden asumir posturas de denuncia.

9. Los pasos a seguir

El camino en favor del respeto a los derechos humanos es, por cierto, largo y trabajoso. No obstante, y a pesar de las marchas y contramarchas de la historia, poco a poco va ganando terreno la conciencia de que cada vez hay más vínculos entre los Estados y cada una de las sociedades del mundo.

Las relaciones internacionales y el achicamiento de las distancias por los avances tecnológicos favorece estos vínculos, y provocan que las sociedades tomen partido por lo que sucede en otros lugares del mundo, por distantes que estos se encuentren.

El fortalecimiento de la dignidad humana necesita colocar el tema de los derechos humanos en el primer lugar de la agenda de discusión internacional y en las acciones concretas de los gobiernos.

Las organizaciones intergubernamentales mundiales y regionales deben perfeccionar sus sistemas de protección a los derechos humanos.

Así, en el seno de la O.E.A. es necesario que la Asamblea General discuta los informes de la Comisión Interamericana y señale a los responsables de las violaciones por sus nombres; que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos actúe rápida, efectiva e imparcialmente; que se proporcionen a los individuos las posibilidades de acceder a la Corte Interamericana en forma directa; que los gobiernos ratifiquen los Pactos de derechos humanos y adecúen su derecho interno a las normativas internacionales vigentes en la materia; finalmente, que se de amplia participación dentro del sistema a las Organizaciones No Gubernamentales. De esta forma se hará frente en forma efectiva a las violaciones.

En materia preventiva, la educación en derechos humanos debe formar parte principal de los programas de instrucción elemental y superior en cada uno de los estados.

Las aspiraciones más significativas de las organizaciones internacionales son conseguir y mantener la paz. Este objetivo no será posible de obtener sin la plena vigencia de los derechos humanos.-

Bibliografía y material consultado

- * AMNISTIA INTERNACIONAL, "Informe anual 1992". EDAI, Madrid, 1992,
- * BUERGENTHAL, Thomas y otros. "La protección de los Derechos Humanos en las Américas". Ed. Civitas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1990.-
- * COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "Informe Anual 1990 -1991". Washington, 1991.-
- * FIX ZAMUDIO, Héctor. "La protección judicial de los derechos humanos en Latinoamérica y en el Sistema Interamericano" . En Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos N 8, 1988.-
- * GROSS ESPIELL, Héctor. "Derechos Humanos, Derecho Internacional y Política Internacional" . En "Educación y Derechos Humanos" Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986.
- * INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: "La Corte Interamericana de Derechos Humanos: estudios y documentos" , San José de Costa Rica, 1986.
- * MASKIN, Héctor: El sistema Europeo de Derechos Humanos. Eudeba, Buenos Aires, 1987.
- * MEDINA, Cecilia. "Derecho Internacional de los Derechos Humanos". Instituto Holandés de Derechos Humanos, 1990.
- * NACIONES UNIDAS, "ABC de las Naciones Unidas"; Junio de 1986.
- * NACIONES UNIDAS, "Los Pactos de Derechos Humanos". Puntos de vista de las Naciones Unidas, (abril 1992).
- * NACIONES UNIDAS: "Los límites de la soberanía". Puntos de vista de las Naciones Unidas, abril de 1992.
- * NIKKEN, Pedro: "Los Derechos Humanos y el Sistema Regional Americano, Costa Rica, 1988.
- * ORDOÑEZ, Jaime - VAZQUEZ, Enrique (compiladores): "Derechos Económicos y Desarrollo en América Latina" , I.I.D.H. , San José de Costa Rica , 1991.
- * ORREGO VICUÑA, Francisco: "Políticas internas e influencias externas en el debate sobre Derechos Humanos en América Latina"; en Estudios Internacionales N 63, jul / set 1983, Santiago de Chile.
- * PODESTA COSTA, RUDA: "Derecho Internacional Público" (Tomo 1) Ed. TEA, Buenos Aires, 1985.
- * SALVIOLI, Fabián: "El sistema jurídico interamericano y la desaparición forzada de personas" . En El Diario, La Pampa, 13/10/92
- * ZAVALIA, Víctor: "Tratados y Documentos Internacionales", Ed. Zavallía, 1984.