

**REFLEXIONES EN TORNO A LA PROTECCION
INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN EL AMBITO REGIONAL AMERICANO**

por HECTOR GROS ESPIELL

SUMARIO

- I. EL SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS RELACIONES CON OTROS SISTEMAS INTERNACIONALES DE PROTECCION.
- II. EL SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS-ORIGEN, EVOLUCION, SITUACION ACTUAL.
- III. EFICACIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.
- IV. CONDICIONES PARA EL RESPETO REAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA. CARACTERISTICAS, EVOLUCION.
- V. LA CONVENCION AMERICANA, LA COMISION INTERAMERICANA, LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA EFICACIA DEL SISTEMA REGIONAL DE PROTECCION.
- VI. BALANCE Y PERSPECTIVAS EN CUANTO A LA EFICACIA DEL SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

I. EL SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS RELACIONES CON OTROS SISTEMAS INTERNACIONALES DE PROTECCION

1. El Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos no puede comprenderse si no se le relaciona con el sistema universal en la materia. Universalismo y regionalismo en cuanto a la protección internacional de los derechos humanos no son formas antitéticas u opciones contrapuestas, sino fórmulas que deben coordinarse y armonizarse en función del objetivo de lograr el imperio del Derecho y la mejor defensa y garantía de los derechos humanos (1).

Y si esto es así en términos generales y doctrinarios, es también verdad con relación concreta al Sistema Interamericano, como lo ha reconocido expresamente la Convención Americana de Derechos Humanos (2), lo ha señalado la Corte Americana de Derechos Humanos (3), resulta de la práctica internacional vigente (4) y lo ha expuesto la doctrina (5).

Esta suma coordinada de los procedimientos y fórmulas universales y regionales ha permitido lograr en América, —pese a las difíciles cuestiones que una armonización de procedimientos plantea, en especial con respecto al trámite de las comunicaciones individuales (6)— resultados po-

(1) Gros Espiell, H., *Universalismo y Regionalismo en la Protección Internacional de los Derechos Humanos, Los Tratados sobre Derechos Humanos y la legislación Mexicana*, UNAM (México, 1981) y en *Estudios sobre Derechos Humanos*, Vol. I, Caracas.

(2) Preámbulo, párrafo tercero.

(3) Corte I.D.H., «Otros tratados» objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *Opinión consultiva* OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párrs. 40 y 47.

(4) Gros Espiell, H., *op. cit.*

(5) Gros Espiell, H., *op. cit.*, especialmente párrafo 11, pp. 14 y 15 y la bibliografía allí citada.

(6) Convención Americana, art. 47.d; Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 36. Véase Tardu, M., *Coexistence des procédures universelles et régionales des plaintes individuelles dans le domaine des droits de l'homme*, *Revue des Droits de l'Homme*.

sitivos para aumentar, —dentro de los límites a que luego nos referiremos— la eficacia de la protección internacional, en casos tan graves como son o han sido, por ejemplo, los de Bolivia, Argentina (7), Uruguay (8) y Chile (9) bajo los gobiernos que sufrieron o sufren y de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Haití, Paraguay, Cuba, Suriname, etc. (10).

IV, 28 (1971); Tardu, M., The Protocol to the United Nations Covenant on Civil and Political Rights and the Inter American System: A study of Co-Existency Petition Procedures, *American Journal of International Law*, 70 (1976) 778.

(7) En Bolivia, con motivo de las terribles violaciones de los derechos humanos cometidas en 1980-82 por el régimen militar, actuó un Enviado Especial de la Convención de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Informe del Enviado Especial Prof. Héctor Gros Espiell, E/CN.4/1500/-1982; E/CN.4/1983/22) y hubo un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser L/V/II.53, doc. 6. rev. 2, 1981) que, a diferencia del Enviado de las Naciones Unidas, no fue autorizada a hacer una investigación *in loco*. Hubieron también procedimientos seguidos ante la OIT (Véase Gros Espiell, H., *La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Latina*, UNAM, México, 1978, pp. 93-95).

En Argentina hubo un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (OEA/Ser. L/V/II 49, doc. 20, 1980), revelador y preciso, que anticipó algunas de las tremendas revelaciones de la Comisión Sabato (septiembre de 1983). Las Naciones Unidas, al contrario, nunca investigaron la situación argentina.

(8) En el caso del Uruguay hubo un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser. L/V/II.43, doc. 10, cons. 1978) y varias decisiones condenatorias del Comité de Derechos Humanos, adoptadas en casos tramitados bajo el régimen del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos del que Uruguay es parte. En la Comisión de Derechos Humanos el caso del Uruguay nunca salió de los procedimientos confidenciales de la resolución del ECOSOC 1.503 (XLVIII). Hubieron anteriormente varios procedimientos seguidos ante la OIT (Gros Espiell, H., *op. cit.*, pp. 96-99).

(9) En Chile hubo varios informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser/L/VII.34, doc. 21, 1974; OEA/Ser/L/V/II, 37, doc. 19, 1976; OEA/Ser/L/II, 40, doc. 10, 1977) y se redactaron informes del Grupo Especial sobre Chile y de los Redactores Especiales sobre Chile de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y un informe de la Comisión de Encuesta de la OIT (Gros Espiell, H., *La Organización Internacional*, cit., pp. 114-132; Gros Espiell, H., *Le Fonctionnement des Institutions Régionales de Protection des Droits de l'Homme Illustré par l'Homme*, 1977).

(10) En el Salvador actúa un Representante Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la situación ha sido objeto de un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser/L/V/II.46, 1978). En Guatemala hubo un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha realizado sobre este país un Informe Especial (OEA/Ser/L/V/II.53, doc. 21, Rev. 2, 1981). El cambio de la situación política en Guatemala hizo que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Resolución 1987/53, pusiera fin al mandato del Relator Especial y pidiera al Secretario General que nombrara un experto para asistir al Gobierno de Guatemala en materia de derechos humanos. El Secretario General designó al Prof. Héctor Gros Espiell. Sobre Haití hubo un informe Especial de la Comisión Interamericana (OEA/Ser/L/V/II.46, doc. 66 rev. 1, 1979). Sobre Suriname (OEA/Ser/L/V/II/1, doc. 6 rev. 1, 1983). Sobre Cuba se han hecho siete informes. El último es de 1983 (OEA/Ser/L/V/II. 61, doc. 29, rev. 1). Sobre Nicaragua (OEA/Ser/L/V/II.53, doc. 25, 1981) y sobre los indios Misquitos en Nicaragua (OEA/Ser/L/V/II.62, doc. 10, rev. 3 y 26 y 1983 y 1984). Han habido también informes sobre la República Dominicana en 1966, Honduras en 1970, Paraguay en 1978, Panamá en 1978 y Colombia en 1981.

II. EL SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS. ORIGEN. EVOLUCION. SITUACION ACTUAL

2. El Sistema Regional Americano en materia de promoción y protección de los derechos humanos, —que tiene precedentes anteriores a 1945, comienza a desarrollarse entonces y se elabora concretamente después de 1948 y 1959, año este último en que se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (11)—, reposa hoy fundamentalmente en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, marzo, abril y mayo de 1948, en la Carta Americana de Garantías Sociales, aprobada en la misma ocasión, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de 1969) —que entró en vigencia en 1978, al haber sido ratificada por once Estados—, y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (12).

3. Este Sistema tiene la característica de que mientras la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Reformada de la OEA (13) y, en lo pertinente, el Estatuto y el Reglamento de la Comi-

(11) Gros Espiell, H., *Le Système Interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme*, Académie de Droit International, *Recueil des cours* II (1975) pp. 14-16; Gros Espiell, H., *L'Organisation des Etats Américains*, en UNESCO, *Les Dimensions Internationales des Droits de l'Homme*, pp. 601-603. Pueden consultarse además los libros de Uribe Vargas, D., *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Madrid, 1972; Monroy Cabra, M.G., *Los Derechos Humanos*, Capítulos VIII y IX, Bogotá, Temis, 1980; Buerghenthal, Th., *El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*, *Anuario Jurídico Interamericano* (1981); Buerghenthal Thomas, Norris Robert y Shelton Dinah, *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1983. En todos ellos se cita una amplia bibliografía complementaria.

La Comisión fue creada en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Resolución VIII). Sobre la historia de la Comisión, su primer Estatuto de 1960, su modificación por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, 1965) y el régimen adoptado a ese respecto por el Protocolo de Buenos Aires (1967), que reformó la Carta de la OEA, véase, la bibliografía antes citada y el libro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *25 años luchando por los Derechos Humanos* (1954-1984), Washington, 1984.

(12) Todos estos textos están recopilados en: *Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano* (Actualizado en julio de 1985), OEA, Washington.

(13) Esta Carta prevé la existencia, como órgano de la Organización, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 51.e), a la que se refiere el artículo 112. Pero para impedir que su actuación quedara subordinada a la entrada en vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos, —que en 1967 estaba en elaboración, sería aprobada en 1969 y entraría en vigencia en 1978— y para que pudiera actuar respecto de todos los Estados miembros de la OEA, no sólo con referencia a los Estados Partes en la entonces futura Convención, el artículo

sión Interamericana de Derechos Humanos (14), son aplicables a todos los Estados miembros del Sistema Interamericano, es decir, a treinta y dos Estados (15), en el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos hoy son partes sólo diecinueve Estados, únicos a los que la Convención, en principio, se aplica actualmente (16). Esta situación trae como consecuencia que coexistan dos regímenes de promoción y protección: uno para los Estados Partes en la Convención y otro para los no Partes (17) y que un mismo órgano, la Comisión Interamericana, actúa con respecto a los dos regímenes, con competencias normalmente análogas, pero no idénticas (18). Y la Corte Interamericana, cuya competencia ha sido reconocida hasta hoy, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62 de la Convención, sólo por nueve Estados (19), puede actuar únicamente con respecto a casos que surjan dentro del marco de la Convención, ya que, a diferencia de la Comisión, no es un órgano de la Organización de Estados Americanos, con competencias directamente atribuidas por la Carta Reformada de la Organización (20), sino tan sólo un órgano del Sistema Regional de Protección de derechos humanos creado y regulado por el Pacto de San José (21).

150 de la Carta reformada estableció: «Mientras no entre en vigor la Convención Interamericana de Derechos Humanos a que se refiere el capítulo XVIII, la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observación de tales derechos» (Véase: Gros Espiell, H., *Le Système*, op. cit., p. 125, y Buergethal, Th., *The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights*, *American Journal of International Law*, 62 (1968).

(14) Estatuto, arts. 1.2.b, 18; Reglamento, arts. 51-54. Estas normas del Estatuto y del Reglamento se refieren al régimen aplicable a los Estados miembros de la OEA no partes en la Convención.

(15) Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

(16) Argentina (1984), Barbados (1982), Bolivia (1979), Colombia (1973), Costa Rica (1970), Ecuador (1977), El Salvador (1977), Grenada (1978), Guatemala (1978), Haití (1977), Honduras (1977), Jamaica (1977), México (1982), Nicaragua (1979), Panamá (1978), República Dominicana (1978), Uruguay (1985), Venezuela (1977). Hay que destacar que Estados Unidos firmó el 1 de junio de 1977, pero que aún no ha ratificado.

(17) Situación actual regulada por el Estatuto y por el Reglamento de la Comisión (arts. 1, 18, 19 y 20; arts. 31-50 y 51-54 respectivamente).

(18) Ello resulta claramente de la comparación de las normas aplicables a las dos situaciones, tanto en el Estatuto como en el Reglamento de la Comisión.

(19) Costa Rica, Honduras, Perú, Venezuela, Ecuador, Argentina, Uruguay, Guatemala y Colombia.

(20) Véase: Héctor Gros Espiell, Estructura y funcionamiento de los órganos que tutelan los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N.º 1, Enero-Junio 1985, San José.

(21) Arts. 33, 52-69.

4. El Sistema Interamericano encara la promoción de todos los derechos humanos, es decir tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales (22). Pero mientras que los primeros poseen un procedimiento específico de protección (23), respecto de los segundos sólo hay una referencia genérica al deber de los Estados partes en la Convención, de «adoptar providencias» para lograr progresivamente «su plena efectividad» (24).

Esta carencia en cuanto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano, ha hecho que se estudie actualmente la elaboración de un Protocolo Adicional a la Convención, de acuerdo a la posibilidad prevista en sus artículos 31 y 77, para establecer un régimen convencional adecuado respecto de la protección internacional, a nivel regional, de los derechos económicos sociales y culturales (25).

Pero esta carencia actual del Sistema Regional Americano en cuanto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, no significa que no se reconozca su esencial juridicidad, su igual naturaleza que la de los derechos civiles y políticos, —aunque comprendiendo que a veces, por sus características propias, el régimen de protección debe ser diferente—, y el carácter interdependiente e indivisible de todos los derechos humanos. Hay que recordar además que la Comisión Interamericana se ha referido a ellos reiteradamente en sus informes, señalando la ineludible necesidad de promoverlos y protegerlos, para respetar los principios, fundamentos y objetivos del Sistema Interamericano. Y la Corte al hacer llegar sus observaciones a la Asamblea General de la OEA, de acuerdo con la resolución AG/Res. 781 (XV-0-85), sostuvo este mismo criterio (26).

(22) Gros Espiell, H., Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Su promoción y protección internacionales. Informe para el Coloquio de México sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Sistema Interamericano, México, agosto de 1985, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*; Gros Espiell, H., *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Editorial Libro Libre, San José, 1986.

(23) Convención Americana, Parte II, arts. 33-73.

(24) Convención Americana, art. 26.

(25) Gros Espiell, H., Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Su Promoción y Protección de Derechos Humanos, 1984. Véanse resoluciones AG/Res. 619 (XII-0/82 y AG/Res. 657/XIII-0/83 de la Asamblea General de la OEA relativas al trámite de elaboración del proyecto de Protocolo. El texto del primer anteproyecto se encuentra en el documento OEA/Ser.P/AG/1656/83. El tema se trató en la Asamblea General en 1984, 1985 y 1986. Volverá a analizarse el proyecto en 1987.

(26) En este documento dijo la Corte:

«Los derechos económicos, sociales y culturales poseen la misma naturaleza sustancial de los derechos políticos y civiles. Todos derivan de la esencial dignidad del ser humano, todos constituyen atributos irrenunciables de la persona y todos deben ser objeto de

5. Una característica que debe señalarse desde ya en el Sistema Regional Americano es la posibilidad de que la Comisión Interamericana reciba comunicaciones o denuncias individuales por violaciones de derechos humanos, tanto respecto de Estados que son Partes en la Convención Americana, como de aquellos otros que aún no lo son (27).

Esta posibilidad que responde a una tradición invariable del Sistema, está especialmente prevista en el Estatuto y en el Reglamento de la Comisión. Constituye un elemento tipificante, en especial en cuanto al régimen de la Convención, en el que la posibilidad de estas peticiones está reconocida por el artículo 44, y resulta directamente de la entrada en vigencia de

promoción, garantía y protección a nivel nacional, regional y universal. Pero sus caracteres diferenciales pueden exigir sistemas o mecanismos de protección distintos. Algunos derechos económicos, sociales y culturales no pueden ser objeto de un régimen de protección, de tipo jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional igual que el que existe respecto de los derechos civiles y políticos, en especial en lo que se refiere a la posibilidad de un control del tipo del que la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha atribuido a la Corte.

Pero en cambio, algunos derechos que tradicionalmente han sido clasificados entre los económicos, sociales y culturales poseen caracteres que hacen factible la aplicación a ellos de un régimen de protección análogo al de los otros derechos civiles y políticos. Esta distinción, a la que la Corte se referirá posteriormente de manera especial, es esencial y debe ser tenida en cuenta al proyectar el sistema de protección regional de los derechos económicos, sociales y culturales. Los trabajos de la doctrina más moderna a este respecto y los estudios hechos en el seno del Consejo de Europa para la elaboración del que inicialmente se concibió como Proyecto de Protocolo N.º 6, no pueden ser ignorados en la etapa actual de los trabajos para elaborar el antes referido Protocolo Adicional al Pacto de San José.

La Corte en sus observaciones del año 1984 hizo ya esta distinción, como resulta de la transcripción que se hace en el párrafo 7.

...
A juicio de la Corte no hay ninguna razón jurídica que se oponga a la elaboración de un Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. Debe ser un Protocolo Adicional y no una Convención Autónoma. Si de lo que se trata es de incluir «otros derechos» en el régimen de protección de la Convención, lo que debe necesariamente hacerse es elaborar un Protocolo Adicional (arts. 31 y 77). No sólo por la esencial unidad, interdependencia y recíproco condicionamiento de todos los derechos humanos, no sólo porque algunos derechos económicos, sociales y culturales pueden ser protegidos mediante el mismo sistema que el utilizado para los derechos civiles y políticos, en el que la Corte Interamericana debe desempeñar un necesario papel (arts. 61-63 de la Convención), sino también porque, para los restantes derechos económicos, sociales y culturales, el órgano que deberá tener una predominante intervención en su protección ha de ser la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano del Sistema Interamericano, al que expresamente se refiere el Pacto de San José (arts. 33-51). En efecto, es necesario tener en cuenta, de acuerdo con lo expresado en los párrafos 7, 8 y 9, que los derechos económicos, sociales y culturales de este grupo, que no pueden poseer todavía un régimen de protección igual que el de los derechos civiles y políticos, habrán de ser protegidos por un sistema en que por su propia naturaleza, sea la Comisión Interamericana la que cumpla la tarea esencial».

(27) Estatuto de la Comisión, arts. 19.a y 20.b; Convención Americana, art. 44, Buergethal, Norris y Shelton, *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, op. cit., pp. 165 y ss.

la Convención, diferenciándose así tanto del régimen de las Naciones Unidas, en que esta vía está abierta sólo en el caso de los Estados Partes en el Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en que esta posibilidad existe sólo después de que se ha hecho la declaración a que se refiere su artículo 25. Tanto por ésto, como por la amplitud excepcional del régimen del artículo 44, cuya adopción fue uno de los logros más significativos alcanzados por la Convención Americana, el régimen interamericano en la materia debe ser destacado, señalándose todas las consecuencias que pueden extraerse de su adecuada aplicación (28).

6. Sin embargo el Sistema Americano ha funcionado, —quizá por la naturaleza de las violaciones, generalmente gravísimas, masivas y reiteradas y por circunstancias políticas ineludibles, que lo separan en los hechos y en la realidad del Sistema Europeo, pese a que la Convención Europea y la Convención Americana son textos análogos (29)—, en una forma atípica y distinta a la que resultaría de la aplicación del texto de la Convención.

Lo fundamental y lo importante —hasta hoy lo único realmente significativo— de la labor de la Comisión no ha sido la tramitación de peticiones, comunicaciones o denuncias individuales siguiendo el procedimiento establecido en los arts. 44, 46-49 para llegar a la etapa encarada en los arts. 50 y 51 y, eventualmente, a la intervención de la Corte (art. 61 y siguientes). Las comunicaciones individuales han sido, normalmente, el elemento formativo de una convicción que ha llevado a redactar informes por países (30), además de los informes anuales a la Asamblea General, en los que se analiza específicamente la situación de los derechos humanos en uno o varios Estados. Estos informes, que han tenido y tienen una especial relevancia, en algunos casos han provocado consecuencias altamente positivas para la evolución de la situación (31) y deben ser tenidos especialmente

(28) El art. 44 dice:

«Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte».

(29) Buergenthal, Th., *The American and European Convention on Human Rights: Similarities and Differences*, *Am. University Law Review*, 30 (1980), p. 115.

(30) Estatuto de la Comisión, art. 18.c y g; Reglamento de la Comisión, art. 26.2 y, en especial, Capítulo V de los Informes Generales y Especiales, arts. 60 y 64; Buergenthal, Norris y Shelton, *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, *op. cit.*, p. 229.

(31) Por ejemplo el informe sobre la Argentina OEA/Ser/L/V/II.49 del 11 de abril de 1980 y el informe sobre Nicaragua OEA/Ser/L/V/II.53 del 30 de junio de 1981. Otro ejemplo de acción

en cuenta para hacer juicio respecto de la eficacia del Sistema. A este tema nos referiremos de manera concreta más adelante. Ahora interesa, tan sólo, señalar este extremo, para comprender que en él está, en los hechos, una de las principales diferencias del funcionamiento del Sistema Interamericano con el Europeo. La explicable falta actual de operatividad real del procedimiento en cuanto a las peticiones o comunicaciones individuales, tal como fue concebido por la Convención Americana, constituye una situación negativa, en cuanto al futuro del régimen americano de protección de los derechos humanos, a la que debe ponerse gradualmente remedio, si se quiere lograr un adecuado progreso y desarrollo del Sistema. Pero es una característica explicable y comprensible en función de las realidades latinoamericanas, que ha permitido en el pasado una mejor eficacia política del Sistema Regional en la materia. Hoy la situación ha mejorado algo. Ya han llegado a la Corte tres casos contenciosos, contra Honduras, planteados por la Comisión Interamericana, y se han dictado, el 26 de junio de 1987, las tres primeras sentencias en esos casos mencionados, desestimándose las excepciones preliminares opuestas por el Gobierno (32). Pero no hay duda de que no existe todavía una tramitación adecuada de los casos individuales, que permita un proceso de desarrollo normal, con el necesario impulso procesal que haga posible la sustanciación del caso ante la Comisión en plazos regulares y la posibilidad consiguiente de que la Comisión o los Estados Partes lo puedan llevar —si no se ha solucionado— a la etapa jurisdiccional a cargo de la Corte (33). Volveremos sobre este tema al precisar nuestras reflexiones y conclusiones finales.

7. El Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos parte del principio de que es un sistema en el que los Estados que lo integran están unidos por una común concepción respecto de la democracia (34). Es decir que, al igual que el Sistema Europeo, une el régimen regional de protección de los derechos humanos a la existencia de Estados democráticos y de los derechos humanos que se promueven y protegen, que lo son en cuanto derechos inherentes del hombre, frente a los que el Estado se justifica porque los respeta, los hace posibles y los garantiza.

de la Comisión con positivos efectos inmediatos fue el caso de la crisis dominicana. Véase: Schreiber & Schreiber: *The Inter-American Commission on Human Rights in the Dominican Crisis*, *International Organisation* (1986), p. 508.

(32) Casos «Velázquez Rodríguez», «Fairén Garbí y Solís» y «Godínez Cruz».

(33) Héctor Gros Espiell, *El Procedimiento Contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estudios y Documentos*, IIDH, San José, 1986. Las tres sentencias del 26 de junio de 1987 clasifican de una manera determinante muchos de los problemas procesales en el procedimiento contencioso ante la Corte.

(34) Gros Espiell, H., *La Democracia en el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, *Derechos Humanos en las Américas: Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, OEA, Washington, 1984, págs. 108-120.

Democracia y Derechos Humanos son dos términos indisolublemente unidos en el Sistema Regional Americano, que se explican y condicionan recíprocamente. La Corte ha dicho al respecto en su opinión consultiva OC-6/86 retomando una idea esbozada ya anteriormente:

«La democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte. Es un «principio» reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano. El régimen mismo de la Convención reconoce expresamente los derechos políticos (art. 23), que son de aquellos que, en los términos del artículo 27, no se pueden suspender, lo que es indicativo de la fuerza que ellos tienen en dicho sistema» (35).

Las violaciones fácticas de este principio, las excepciones que se han apuntado por algunos comentaristas y el llamado «pluralismo ideológico», de moda en la década de los setenta (36), no alteran esta afirmación, que le da al Sistema Interamericano en la materia caracteres particulares y diferentes respecto al Sistema Universal de promoción y protección.

III. EFICACIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

8. El estudio del problema de la eficacia de esta estructura internacional regional de protección de los derechos humanos, debe ser encarado desde distintos ángulos y es preciso efectuar una serie de aclaraciones y precisiones antes de aventurarse a exponer algunas conclusiones al respecto.

Es necesario, así, tener en cuenta los condicionamientos económicos, sociales, culturales y políticos de esta eficacia, pero también los elementos jurídicos que es preciso considerar, entre ellos la coordinación del universalismo y el regionalismo en la materia, el status actual de los instrumentos internacionales pertinentes y sus consecuencias en cuanto a los derechos protegidos y las competencias de los órganos de protección, los caracteres normativos del Sistema Regional en relación con este tema, la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales y la obra cumplida hasta

(35) Corte I.D.H., La expresión «leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión de Abbranches, OEA, Washington, 1984, págs. 108-120.

(36) En 1973 la Asamblea General de la OEA adoptó una resolución sobre el «pluralismo ideológico» en el Sistema (AG/Res. 128.III.73). Se pensó en incluir este principio en la reforma de la Carta que se discutió en esos años, pero que no llegó a culminar. El Protocolo de Reformas de la Carta, aprobado en Cartagena de Indias, en 1986, aún no ha entrado en vigencia.

hoy por la Asamblea General de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y el análisis de esta eficacia posible, luego de comparada con la de otros sistemas internacionales en la materia, debe concluir con la enumeración de algunos de los elementos a considerar para que la eficacia del Sistema Regional Americano en materia de derechos humanos se acentúe, aumente y perfeccione.

9. Que un sistema de protección internacional de los derechos humanos sea eficaz, significa, aplicando al caso la segunda acepción del vocablo «eficaz» que da el «Diccionario de la Real Academia Española» (37), «que tiene capacidad para hacer efectivo el propósito o el fin que determinó su establecimiento».

Esta acepción que coincide con la que Littré le asigna, y que De Visscher recuerda, en cuanto es la «qualité de ce qui produit son effet», es un término «qui caractérise l'adéquation a un but tenu pour nécessaire ou désirable» (38).

Eficacia es un concepto que no debe confundirse con efectividad.

La eficacia de un sistema jurídico resulta de un juicio de valor, en cuanto a que el objetivo tenido en vista para establecer ese sistema se ha podido realizar o cumplir. Es decir, que el deber ser de la norma ha podido encontrar una adecuada relación con el ser de la realidad. De aquí la necesaria distinción entre los conceptos distintos, pero no absolutamente independientes u opuestos, porque aunque una norma puede ser jurídicamente válida sin ser eficaz, no es posible negar que existe entre ambos una cierta tensión y un relativo condicionamiento (39).

La efectividad, en cambio se explica con referencia a una situación de hecho a la que la norma jurídica se remita, o que presupone, para su vigencia o su aplicación (40).

Naturalmente nos referimos únicamente a la eficacia del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, cuyo propósito o fin —gradual y progresivo en su realización (41)—, y que ha

(37) Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 1970, p. 504.

(38) De Visscher, Ch., *Théories et Réalités en Droit International Public*, 3 Edition, Paris, 1960, p. 390, n. 1.

(39) Kelsen, H., *The Law of the United Nations*, London 1951, p. 114; De Visscher, Ch., *Les Effectivités du Droit International Public*, Paris, 1967.

(40) Miaja de la Muela, A., *Introducción al Derecho Internacional Público*, 7 Edición, Madrid, 1979, pp. 70-73.

(41) «Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección

de tener necesariamente en cuenta las limitaciones que resultan de circunstancias políticas, económicas y sociales que habrá que ir abatiendo, es el de «consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre» (42).

IV. CONDICIONES PARA EL RESPETO REAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA. CARACTERISTICAS. EVOLUCION.

10. Toda reflexión sobre la situación de los derechos humanos en América Latina debe partir de la consideración de que la realidad de estos derechos está determinada por las condiciones económicas, sociales y culturales. En un mundo caracterizado por la miseria, la enfermedad, la explotación y la injusticia, podrán «existir» los derechos humanos según el orden normativo vigente, pero no serán una verdad real si no se dan determinadas condiciones económicas sociales.

Por eso, sin el cambio de esas condiciones —y para este cambio el Derecho es, a su vez, instrumento necesario—, no es posible lograr el pasaje del reconocimiento formal por el orden jurídico de los derechos humanos a la realidad de su goce efectivo y a su plena y vital existencia. La pobreza, la explotación y la injusticia, que están en la raíz de la cuestión de las violaciones de los derechos humanos, han de favorecer necesariamente la rebelión y la protesta que, originariamente, no nacen de contagios o influencias externas —sin perjuicio de su aprovechamiento posterior—, sino de la repulsa contra la existencia de condiciones de vida infrahumanas, sin esperanzas de cambio y desarrollo.

En la realidad de la incidencia negativa de esta falta de condiciones económicas, sociales y culturales, está la primera y fundamental razón de la ineficacia relativa del Sistema de protección regional de los derechos humanos (43).

que los Estados Americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias». (Declaración Americana, Considerandos, Cuarto Párrafo). Véase: Pedro Nikken, Bases de la Progresividad en el Régimen Internacional de Protección de los Derechos Humanos, *Derechos Humanos en las Américas*, op. cit., págs. 22-40.

(42) Convención Americana de Derechos Humanos, Preámbulo, Párrafo Primero.

(43) Héctor Gros Espiell, La Historia de los Derechos Humanos en América Latina, en *Historia Universal de los Derechos Humanos*, UNESCO.

11. Este extremo explica la razón de por qué no siendo las violaciones de los derechos humanos en América Latina un fenómeno exclusivo de los últimos años, desconocido antes, ni un caso único y aislado en el mundo actual, aparece con una intensidad determinante ante nuestros ojos. En verdad, en la América Latina, las violaciones de los derechos humanos, resultado de la explotación económica y la desigualdad social, de la discriminación contra las poblaciones indígenas, de las dictaduras militares, de las expresiones subsistentes del imperialismo, del caudillismo político y de la prepotencia gubernamental o administrativa, han sido un dato constante de la historia.

Pero la aceptación más o menos general de la ideología política democrática y la fuerza del «liberalismo» que inspiraba la acción de las élites dirigentes, condicionaron y limitaron las realidades negativas. Luego, la generalización de las dictaduras, su paso de ser regímenes episódicos y circunstanciales (meras formas de poder fáctico), a instituciones con aspiración de permanencia y de contenido ideológico, fundadas casi siempre en el poder militar, agravaron la cuestión. Estas dictaduras instauraron un «terrorismo de Estado» basado en una anacrónica teoría de la mal llamada «seguridad nacional», que hizo de la violación de los derechos humanos en América Latina un fenómeno masivo y la expresión sistemática de una conducta política. Naturalmente en América Latina, diversa y distinta en sí misma, pese a los elementos de unidad y analogía, este fenómeno no es igual en todas sus regiones y países. Hay países que han podido salvar en los últimos años sus sistemas democráticos y otros que los han recuperado ya. El fenómeno no es igual en México que en Centro América —donde inciden además aspectos bélicos que unen determinantes internos con elementos internacionales—, ni en el Cono Sur. Pero de todos modos, se puede afirmar que la cuestión de la violación de los derechos humanos en América Latina presenta, a partir aproximadamente de 1970, un carácter especial y distinto, caracterizado por su masificación, su intensidad y por el intento de justificar esas violaciones en base a concepciones políticas antidemocráticas. Y así esta nueva realidad acentuó el panorama que resultaba de las violaciones que antes se daban —y que continuaron— y que eran y son el resultado de las causas tradicionales.

Hoy parece que en gran parte del Continente están en retroceso los regímenes caracterizados por las más groseras y masivas violaciones de los derechos humanos. El Cono Sur comienza a salir de tal situación y la democracia se mantiene en otros países. En cambio, en Centro América la gravedad de la situación actual —y las intervenciones extranjeras— no permiten ser muy optimistas en lo inmediato (44), aunque la democracia

(44) Gros Espiell, H., Los Derechos Humanos en América Latina, *Cuadernos de Ciencia Política y Sociología*, 13 (Madrid, diciembre de 1983; enero 1984), pp. 14-15.

costarricense y la formal restauración de la democracia en Guatemala son elementos positivos que no pueden dejarse de mencionar.

Las aterradoras descripciones de lo sucedido en la Argentina entre 1976 y 1982, puestas de manifiesto por la Comisión Sábato (45), muestran un panorama terrorífico, sólo comparable al de los horrores de la represión nazi, demostrativo de hasta donde puede llegar la demencia homicida,

(45) Véase: El Prólogo del «Informe Sábato» (*Nunca Más*, Eudeba, Buenos Aires), escrito personalmente por el ilustre novelista. Algunos párrafos de este informe merecen transcribirse en el presente texto:

«No fue de esta manera en nuestro país: a los delitos de los terroristas, las Fuerzas Armadas respondieron con un terrorismo infinitamente peor que el combatido, porque desde el 24 de marzo de 1976 contaron con el poderío y la impunidad del Estado absoluto, secuestrando, torturando y asesinando a miles de seres humanos.

...
De la enorme documentación recogida por nosotros se infiere que los derechos humanos fueron violados en forma orgánica y estatal por la represión de las Fuerzas Armadas. Y no violados de manera esporádica sino sistemática, de manera siempre la misma, con similares secuestros e idénticos tormentos en toda la extensión del territorio. ¿Cómo no atribuirlo a una metodología del terror planificada por los altos mandos? ¿Cómo podrían haber sido cometidos por perversos que actuaban por su sola cuenta bajo un régimen rigurosamente militar, con todos los poderes y medios de información que esto supone? ¿Cómo puede hablarse de «excesos individuales?» De nuestra información surge que esta tecnología del infierno fue llevada a cabo por sádicos pero regimentados ejecutores. Si nuestras inferencias no bastaran, ahí están las palabras de despedida pronunciadas en la Junta Interamericana de Defensa por el jefe de la delegación argentina, General Santiago Omar Riveros, el 24 de enero de 1980: «Hicimos la guerra con la doctrina en la mano, con las órdenes escritas de los Comandos Superiores». Así, cuando ante el clamor universal por los horrores perpetrados, miembros de la Junta Militar deploraban los «excesos de la represión, inevitables en una guerra sucia», revelaban una hipócrita tentativa de descargar sobre subalternos independientes los espantos planificados.

...porque la lucha contra los «subversivos», con la tendencia que tiene toda caza de brujas o de endemoniados, se había convertido en una represión demencialmente generalizada, porque el epíteto de subversivo tenía un alcance tan vasto como imprevisible. En el delirio semántico, encabezado por calificaciones como «marxismo-leninismo», «apátridas», «materialistas y ateos», «enemigos de los valores occidentales y cristianos», todo era posible: desde gente que propiciaba una revolución social hasta adolescentes sensibles que iban a villas-miseria para ayudar a sus moradores. Todos caían en la redada: dirigentes sindicales que luchaban por una simple mejora de salarios, muchachos que habían sido miembros de un centro estudiantil, periodistas que no eran adictos a la dictadura, psicólogos y sociólogos por pertenecer a profesiones sospechosas, jóvenes pacifistas, monjas y sacerdotes que habían llevado las enseñanzas de Cristo a barriadas miserables. Y amigos de cualquiera de ellos, y amigos de esos amigos, gente que había sido denunciada por venganza personal y por secuestrados bajo tortura. Todos, en su mayoría inocentes de terrorismo o siquiera de pertenecer a los cuadros combatientes de la guerrilla, porque éstos presentaban batalla y morían en el enfrentamiento o se suicidaban antes de entregarse y pocos llegaban vivos a manos de los represores.

...
Las grandes calamidades son siempre aleccionadoras, y sin duda el más terrible drama que en toda su historia sufrió la Nación durante el período que duró la dictadura militar

fundada en esa nefasta teoría de la «Seguridad del Estado» (46), que se enseñoreó del pensamiento político oficial de ciertas dictaduras latinoamericanas en los años setenta.

Es preciso, por ello, tener conciencia de que el tipo de violaciones de los derechos humanos ocurridos en América Latina especialmente a partir de 1970, tiene causas específicas, que se sumaron a las tradicionales y que redujeron las posibilidades de una eficaz actuación del Sistema Regional Interamericano de protección. Pero la existencia de este Sistema fue, indiscutiblemente, uno de los elementos que ayudó a atemperar los efectos, en cuanto a las violaciones de los derechos humanos, de esta situación, a impedirlos en algunos casos, a mantener la fe en el Derecho y en la dignidad humana y a contribuir al abatimiento de estos regímenes y de estas ideologías incompatibles con la tradición y el pensamiento americano.

V. LA CONVENCION AMERICANA, LA COMISION INTERAMERICANA, LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA EFICACIA DEL SISTEMA REGIONAL DE PROTECCION

12. La acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la promoción y protección de estos derechos, —antes y después de la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tanto respecto de los Estados miembros de la OEA que no son Partes en la Convención como de los que lo son— ha sido importante y, en términos realistas y relativos, ha constituido un elemento positivo para el logro progresivo del objetivo de alcanzar cada vez una mayor eficacia del Sistema (47).

iniciada en marzo de 1976 servirá para hacernos comprender que únicamente la democracia es capaz de preservar a un pueblo de semejante horror, que sólo ella puede mantener y salvar los sagrados y esenciales derechos de la criatura humana. Únicamente así podemos estar seguros de que NUNCA MAS en nuestra patria se repetirán hechos que nos han hecho trágicamente famosos en el mundo civilizado».

(46) Sobre la doctrina de la seguridad nacional, véanse: Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Coloquio sobre Seguridad del Estado y Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 1982; Comblin, J., *Le pouvoir militaire en Amérique Latine, L'idéologie de la sécurité nationale*, Bruxelles, 1977. Una amplia bibliografía puede consultarse en: *Sobre la Iglesia y la Seguridad Nacional en América Latina*, IEPALA, Madrid, 1977, pp. 83-95.

(47) Vasak, K., *La Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme*, París, 1968; Cançado Trindade, A. A., A evolução do Sistema Interamericano de Proteção do Direitos Humanos: avaliação crítica, *Revista de Informação Legislativa*, 73 (jan/mar 1982); Volio F., *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA,

Las vidas salvadas, los sufrimientos evitados, los atentados impedidos, aunque mínimos frente al cuadro global de las violaciones masivas y reiteradas perpetradas en muchos de los países latinoamericanos, han sido lo más que ha podido lograrse. Y este resultado, sumado a la fuerza impulsora para la creación de una conciencia continental en materia de los derechos humanos, encauzada en una opinión pública cada día más informada, activa y poderosa, se ha logrado como consecuencia de la objetividad, firmeza e independencia de la Comisión, integrada por siete miembros que no representan a los gobiernos del Estado del que son nacionales o que ha propuesto su elección (48), pese a que no siempre la Asamblea General de la Organización ha respondido con la decisión y energía deseables a las denuncias y planteamientos contenidos en los informes de la Comisión (49).

Sin embargo, creo que esta aparente ineficacia política de la Asamblea General para hablar claro frente a las violaciones denunciadas por la Comisión —que es la ineludible consecuencia de su carácter político—, no es totalmente negativa. Muestra que es por la vía de la actuación de órganos técnicos, integrados por expertos independientes, como la Comisión, y de órganos jurisdiccionales, como la Corte Interamericana, en donde está el futuro de la protección regional de los derechos humanos.

Pero si lo hecho ha sido importante, pese a sus obvias limitaciones, lo que resta por hacer es enorme. La Comisión ha de vivir en los próximos años el proceso de liquidación de los regímenes dictatoriales y antidemocráticos que aún subsisten y cuyo proceso de desaparición parece haberse iniciado, ha de luchar por el cambio de las condiciones económicas, sociales y culturales negativas, que al generar la miseria, la injusticia, la enfermedad, el hambre y la ignorancia hacen imposible el progreso de los derechos humanos y ha de encarar la cuestión, esencial en muchos países latinoamericanos, de los derechos reales de las poblaciones indígenas, en

Washington, 1980, págs. 77-90; Aguilar, A., *La Comisión Americana de Derechos Humanos, Nuevo Mundo*, 2 (Caracas, 1979); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Diez Años de Actividades* (1971-1981), OEA, Washington, 1984. Una excelente y aguda evaluación en: César Sepúlveda, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (1960-1981), *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40, Año XVI (México, enero-abril, 1982).

(48) Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 34, 35 y 36; Estatuto, arts. 2 y 3.

(49) En general estas resoluciones se limitan a tomar nota de la Comisión Interamericana. Sólo en algunas pocas ocasiones se han hecho pronunciamientos sobre las situaciones concretas denunciadas por la Comisión. Pueden, sin embargo, recordarse como positivas excepciones las resoluciones AG/Res. 53 (I-O/71), párrafos 2, 3 y 4; AG/Res. 443 (IX-0/-79), párrafos 3, 4, 6 y 7; AG/Res. 510 (X-)/80) y AG/Res. 543 (IX-0/81). El texto de estas resoluciones en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Diez Años de Actividades, 1971-1981, op. cit.*, págs. 343-389.

múltiples casos explotadas, discriminadas, impedidas de mantener y desarrollar los elementos tradicionales y tipificantes de sus propias culturas u obligada a la marginación y a una asimilación desnaturalizante.

Todo ello sin perjuicio de reiterar que debería perfeccionarse, ahondarse y organizarse el funcionamiento real del régimen de tramitación de las comunicaciones o peticiones individuales, previsto por el artículo 44 de la Convención (50), como ineludible forma de que actúe el mecanismo establecido y para que, eventualmente, pueda aplicarse el control jurisdiccional a cargo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si esto no se logra plenamente, la eficacia del Sistema no podrá complementarse y el mecanismo procesal plasmado en la Convención para la tramitación y resolución de estas comunicaciones o peticiones continuará siendo, como hasta hoy, una previsión normativa sin virtualidad real.

13. En cuanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no es, a diferencia de la Comisión, un órgano de la Organización previsto por la Carta reformada de la OEA, sino un órgano del Sistema de protección, creado y regulado por la Convención-Americana sobre Derechos Humanos, su obra, para poder dar eficacia a las estructuras regionales de protección, no ha podido tener hasta hoy la importancia y transcendencia que debió haber poseído (51).

(50) No hay que olvidar, sin embargo que la Convención prevé un contencioso interestatal que se inicia por un comunicado de un Estado contra otro. Hasta hoy no ha existido ningún caso de este tipo. El artículo 45 de la Convención dice:

1. «Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención.
2. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se pueden admitir y examinar si son presentadas por un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca la referida competencia de la Comisión. La Comisión no admitirá ninguna comunicación contra un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.
3. Las declaraciones sobre reconocimiento de competencia pueden hacerse para que ésta rija por tiempo indefinido, y por un período determinado o para casos específicos.
4. Las declaraciones se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que transmitirá copia de las mismas a los Estados miembros de dicha Organización».

(51) Dunshee de Abranches, C., La Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*, págs. 91-147; Vargas Carreño, E., La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo, *Experiencia y Visión de América Latina*, 2, Santiago de Chile, 1981; Buerghenthal, Th., The Inter-American Court of Human Rights, *American Journal of International Law* 76, 2, (1982);

Ello se ha debido a varias causas. Antes de enumerar estas causas hay que recordar que solo los Estados y la Comisión pueden llevar un caso a la Corte (52) y que para que la Corte pueda actuar se requiere ineludiblemente que antes se haya cumplido la etapa ante la Comisión (53).

En cuanto a las causas que no han permitido hasta hoy a la Corte tener el gran papel que debe cumplir, hay que señalar las siguientes: en primer término sólo nueve Estados (54) han declarado, hasta el momento en que se escriben estas líneas, que reconocen la competencia de la Corte «sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación» de la Convención, según su artículo 62. Ello ha traído como consecuencia que hasta hoy la Corte ha decidido un sólo caso contencioso que, además, por su atípica frente a su competencia contenciosa normal, no ha sido demostrativo de lo que puede ser y significa la Corte ejerciendo su función jurisdiccional en la materia, aunque posee algún interés en cuanto al problema de la posibilidad de renuncia por el Estado a los recursos internos y al procedimiento ante la Comisión (55). Pero ya han llegado otros tres casos contenciosos de gran importancia en cuanto al fondo (desapariciones involuntarias) y porque plantean difíciles problemas procesales, en especial sobre la cuestión del agotamiento de los recursos internos (56). Las tres primeras sentencias, pronunciadas el 26 de junio de 1987, discutiendo las excepciones preliminares para el Gobierno de Honduras y uniendo la excepción de falta de agotamiento de los recursos de jurisdicción interno al fondo, han de tener una importancia muy grande para el futuro sistema regional.

Gros Espiell, H., La Elección de los Miembros de la Corte Internacional de Justicia, *Revista de la Academia Interamericana de Derecho Internacional y Comparado* N.º 111, Río de Janeiro; Tino-co, L.D., La Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Anuario del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, Madrid, 1979. Véase el libro publicado por el IIDH en 1986, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estudios y Documentos*, op. cit., que contiene trabajos sobre la Corte, su naturaleza, funcionamiento y jurisprudencia, a cargo de: Thomas Buer-gen-thal, Máximo Cisneros, Pedro Nikken, Héctor Gros Espiell, Charles Moyer, Rafael Nieto, Rodolfo Piza, Manuel Ventura y Daniel Zovatto.

(52) Convención Americana, art. 61.1.

(53) Convención Americana, art. 61.2.

(54) Costa Rica (1970), Perú (1978), Venezuela (1977) y Argentina (1984), Ecuador (1984), Uruguay (1985) y Guatemala (1987).

(55) Corte I.D.H., Asunto de Viviana Gallardo y otras, N.º G/101/81, Serie A.; véase: Vio Grossi, E., El Rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Agotamiento de los Recursos Internos. Decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Revista de Derecho Público* 8, Caracas, 1981.

(56) La cuestión del agotamiento previo de los recursos internos es capital, porque el régimen de la Convención Americana de protección internacional es subsidiario de la protección nacional. Pero el carácter atípico con que funciona la Comisión Interamericana, en especial respecto de los países que no son partes en la Convención, le da a la institución significado especial, no igual al que posee en el Sistema Europeo. Véase art. 46 de la Convención Americana, arts. 19

En segundo término porque incluso respecto de estos nueve Estados, no han podido llegar a la Corte casos llevados por ellos o la Comisión según el artículo 61 de la Convención, salvo los tres antes referidos contra Honduras, porque la forma de trabajo de la Comisión, según ya se ha señalado, no ha estado dirigida a terminar el procedimiento respecto de peticiones o comunicaciones individuales, pudiendo así abrirse la vía a la Corte, sino que, normalmente, han tenido como objeto descubrir situaciones generales, hacer informes por países y elaborar su informe anual a la Asamblea General de la Organización. Es esto algo que ya está en vías de superación, pero que es preciso resolver definitivamente.

En tercer lugar porque la competencia consultiva de la Corte, reconocida en términos muy amplios en el artículo 64 de la Convención, sólo se ha ejercido hasta hoy en ocho ocasiones. En tres casos las opiniones consultivas fueron solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (57) y en cinco casos por Estados: Perú, Costa Rica y Uruguay (58). En siete de estos cuatro casos la solicitud se fundó en el art. 64.1, que hace posible pedir una opinión «acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos». En el otro caso, un Estado Parte, Costa Rica, en base al párrafo 2 del art. 64, pidió una opinión «acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumen-

y 20 del Estatuto de la Comisión y art. 37 del Reglamento de la Comisión. En la jurisprudencia de la Corte la cuestión fue examinada en el caso Viviana Gallardo (Decisión del 13 de noviembre de 1981, párrafos 26 y 27), en que se estimó que el Estado podía renunciar al agotamiento de los recursos. Un amplio análisis de la cuestión, reiterando este criterio, en las tres sentencias del 26 de junio de 1987 (Caso «Velásquez Rodríguez», párrafos 78 al 95; caso «Fairén Garbí y Solís», párrafos 78 al 95; Caso «Godínez Cruz» párrafos 80 al 97. En la doctrina: véase Héctor Gros Espiell, *El Procedimiento Contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, op. cit. y Antonio Augusto Cancado Trindade, O Esgotamento dos recursos internos e a evolução da noção de «Vítima» no Direito Internacional dos Direitos Humanos, *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N.º 3, San José, Enero/Junio 1986.

(57) Corte I.D.H., El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 74 y 75), Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A N.º 2. Corte I.D.N., Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de garantías (art. 27.2, 25.1, 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A N.º 8.

(58) OC-1/82, «Otros tratados», op. cit. Corte I.D.H., Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A N.º 4. Corte I.D.H., La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N.º 5. OC-6/86, La expresión «leyes», op. cit. Corte I.D.H., Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A N.º 7.

tos internacionales». En ese asunto se trató de la compatibilidad de un proyecto de reforma constitucional con la Convención Americana. Aunque estas opiniones consultivas han asentado el sólido prestigio internacional de la Corte, afirmando esenciales criterios interpretativos y, en un caso, la opinión trajo como consecuencia práctica que no se ejecutasen penas de muerte que hubieran sido aplicadas por un Estado que estaba decidido a ello, y que se modificara una norma constitucional, retirándose una reserva (59), la verdad es que la Corte no ha sido consultada con la frecuencia que cabía esperar.

Para que la Corte adquiera el papel que debe cumplir en el Sistema Interamericano para contribuir, en la parte que le corresponde, a desarrollar su eficacia, se requiere que la mayoría de los Estados Partes en la Convención hagan la declaración del artículo 62, que los que la ratifiquen o se adhieran en el futuro incluyan esta declaración, que la Comisión rectifique su forma tradicional de trabajo y que se utilice por los Estados y los órganos de la Organización con más frecuencia la competencia consultiva de la Corte.

14. En cuanto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para que ésta acreciente la eficacia del Sistema, es preciso que más Estados pasen a ser Partes en ella. En especial es necesario que se dilucide el caso de Estados Unidos, que firmó el 1 de junio de 1978, durante la Presidencia de Carter, pero que aún no ha ratificado, que Chile que firmó en 1969, la ratifique, que firme y ratifique Suriname y que Paraguay pase a ser Parte, así como la gran mayoría de los Estados de habla inglesa miembros de la OEA que, con excepción de Granada y Jamaica, no son aún signatarios. Lógicamente los casos de Chile y Paraguay están vinculados de manera necesaria con la democratización futura de esos países.

Brasil será muy pronto Parte en la Convención, ya que el procedimiento parlamentario para aprobar la adhesión está muy adelantado.

15. En la búsqueda de esta eficacia es muy importante la adopción, y la posterior entrada en vigencia y aplicación, del Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que, como ya recordamos, está en proceso de elaboración. Pero el camino a recorrer es aún muy largo. Sólo se ha preparado un primer anteproyecto y luego un proyecto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que está en proceso de análisis por los Estados. Varios años serán precisos para que el texto final llegue a ser adoptado y se abra el proceso de firmas y ratificaciones.

16. Pero todo esto, aunque muy significativo, es sólo la base normati-

(59) Retiro de la reserva de Guatemala sobre pena de muerte, por Acuerdo Gubernativo N.º 281-81, de fecha 20 de mayo de 1986.

va internacional para que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos se perfeccione y se desarrolle.

¿Basta con ello? Evidentemente no. Este desarrollo y este perfeccionamiento son importantes, constituyen, además, un elemento para impulsar la conciencia del necesario respeto de los derechos humanos, para el cambio de las condiciones materiales que determinan y generan muchas de sus violaciones y para la democratización de la vida política. Pero sin el progreso material, sin la creación de una conciencia colectiva realmente fuerte y actuante, sin la afirmación de los sistemas democráticos, sin la eliminación de las dictaduras antidemocráticas y sin la creación de verdaderos Estados de Derecho en América, no es mucho lo que se puede lograr para asegurar la eficacia del Sistema Internacional Regional de Protección de los Derechos Humanos.

El proceso de acción internacional y de lenta transformación de las condiciones, que resulta del entorno americano y de los efectos indirectos del Sistema Regional, han de producir necesariamente un cambio que ha de ayudar a provocar el debilitamiento de las estructuras y elementos antidemocráticos que, incluso en Estados que ya son partes en la Convención Americana, condicionan negativamente las posibilidades de eficacia del Sistema Regional.

VI. BALANCE Y PERSPECTIVAS EN CUANTO A LA EFICACIA DEL SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

17. Con todo cabe ser optimista, en términos relativos, habida cuenta del cambio recorrido, las circunstancias presentes y el marco internacional que no puede dejarse de tener en cuenta.

Hace doce años, en 1975, en el Curso que dicté en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, hice una evaluación de lo que el Sistema Interamericano había logrado, hasta ese momento, en materia de Derechos Humanos. El sistema normativo regional, desde entonces, ha progresado y se ha desarrollado, como consecuencia, en especial, de la entrada en vigencia, en 1978, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La realidad, en cambio, ha seguido caminos contradictorios. No ha continuado el progreso económico y social y, por el contrario, como consecuencia del agravamiento de la situación, Hispano América se halla sumergida en una terrible crisis, que apenas vislumbraba en 1975.

Pese a ello, y reconociendo que nuestro optimismo respecto del desarrollo económico y social que entonces se preveía, era, lamentablemente, infundado, podemos reiterar y seguir creyendo en lo que entonces dijimos:

«...el derecho internacional americano ha cumplido un gran progreso en el proceso normativo dirigido a proclamar, promover y garantizar internacionalmente los derechos de la persona humana.

La Carta de Bogotá, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Interamericana de Garantías Sociales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Protocolo de Buenos Aires y el Pacto de San José, han sido las más señaladas etapas de este proceso. Pero la realidad no ha seguido una evolución paralela...

Así planteada la cuestión se llega a la triste comprobación que la fuerza de los factores económicos y políticos que han impedido el progreso, e incluso impuesto una regresión, ha sido más poderosa y determinante que el adelanto que podría haberse derivado del progreso normativo.

Pero esta comprobación negativa, no es capaz de provocar un pesimismo radical respecto del camino emprendido. El progreso del Sistema Interamericano en materia de promoción y defensa de los derechos del hombre no podía, por sí solo, provocar un cambio en la situación de hecho y rectificar las líneas de evolución de la realidad americana... Sin el progreso cumplido por el derecho internacional la realidad sería aún más negativa, porque no puede negarse que la superestructura jurídica influye sobre la infraestructura económica y social cumpliendo además, una labor docente, que podría llamarse hoy concientización, de la más alta importancia. El progreso normativo ha servido, pues, para crear e impulsar una informada conciencia latinoamericana, que exige, con reciente fuerza, que los derechos del hombre se respeten efectivamente. Y esto, unido a que la América Latina ha entrado en un proceso de desarrollo económico, de recuperación de sus riquezas naturales, de afirmación de su personalidad internacional y de elevación del nivel de vida de sus pueblos, crea la base para que la cuestión de los derechos humanos salga de la mera retórica jurídica y académica, para entrar en el mundo de la verdad.

El avance en el proceso hacia el respeto de los derechos del hombre es fatal. Y en este proceso, junto con el mejoramiento progresivo de las condiciones materiales, juega un papel positivo el sistema internacional dirigido a proteger y controlar el ejercicio en América de los derechos de la persona humana» (60).

18. ¿Qué puede decirse, como conclusión, de una comparación sobre

(60) Gros Espiell, H., *Recueil des Cours*, op. cit., II, 1975, págs. 52-53.

la eficacia del Sistema Regional americano de los derechos humanos frente a la eficacia de otros sistemas de protección de tipo regional?

En Europa, el Sistema Regional de protección de los derechos humanos muestra una eficacia altamente destacable y la actuación de la Comisión y de la Corte Europea han significado mucho para mejorar la situación de los derechos en la región, ya sea como consecuencia del efecto directo de sus decisiones o sentencias o como fruto de sus consecuencias indirectas, en cuanto previenen contra eventuales violaciones o promueven cambios en las legislaciones y en los criterios y conductas administrativas. Todo esto, sin que se olviden las carencias del sistema, actuando sobre una realidad política democrática, formada homogéneamente por gobiernos que son el resultado del libre ejercicio de la voluntad política de los pueblos, trae como consecuencia una situación que, pese a todas las salvedades que quieren o deban hacerse valer, debe calificarse como positiva.

En América Latina, en cambio, en cuanto no se dan muchos de estos extremos, la eficacia del Sistema Regional no puede ser igual. Pero los resultados obtenidos, sintetizados ya, no son desdeñables. Lo que es evidente es que no puede pensarse en un futuro mejor de la situación de los derechos humanos en todos y cada uno de los Estados latinoamericanos, sin el mantenimiento, desarrollo y perfeccionamiento del Sistema Regional en la materia.

La eficacia de este Sistema está, en gran parte, condicionada por la actual situación política, económica y social. Pero, a la vez, además de los logros positivos obtenidos en el pasado inmediato y en los días actuales, este Sistema Regional es un elemento esencial para provocar el cambio, la evolución y la superación de esos factores negativos, para promover el desarrollo democrático y para fortalecer la opinión pública como instrumento de crítica y de progreso.

19. El futuro democrático de América Latina y su desarrollo económico y social, —extremos sin los cuales es imposible concebir el perfeccionamiento del Estado de Derecho y la consagración plena de la dignidad de la persona humana— es, así, inseparable del proceso, que no debe detenerse y que por el contrario es preciso ahondar y acelerar, dirigido a dar mayor eficacia al Sistema Regional de promoción de los derechos humanos.