

DOCUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS: LA CARTA DE LA OEA

Edith MÁRQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los derechos humanos y la Carta de la OEA.* III. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Estoy particularmente agradecida por esta invitación del doctor Héctor Fix-Zamudio.

Qué oportunidad tan propicia para celebrar este seminario en esta prestigiosa Universidad, a unos pocos días de una fecha trascendente.

Los calendarios usualmente hacen referencia a las fiestas nacionales. Pocas son las fechas que trascienden fronteras, convicciones políticas o creencias religiosas. La lista de los logros internacionales que reflejan los esfuerzos de los pueblos para lograr el bien común no es larga y es reciente.

El 50o. aniversario de las declaraciones Americana y Universal de Derechos Humanos es una de esas fechas en que la comunidad internacional conmemora el inicio de esfuerzos comunes a nivel regional y universal por construir un mundo más justo y humano como la máxima aspiración de los pueblos, aspiración latente y todavía muy a nuestro pesar lejos de realizarse, aunque celebramos los avances en el campo de los derechos humanos.

Este esfuerzo conjunto del Senado de la República, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM es sumamente importante, ya que nos permite reflexionar

al mismo tiempo que hacer una evaluación de los documentos internacionales de derechos humanos en los últimos 50 años.

Los expositores que me han precedido se han referido con profundidad y detalle tanto a la Declaración Americana como a la Declaración Universal de Derechos Humanos, esta última como lo señalara el lunes pasado el doctor Antonio Cançado Trindade adoptada en un momento de rara lucidez. En 20 minutos me atreveré a hacer algunas consideraciones sobre la Carta de la OEA, también en su cincuentenario, y el impacto de este importante documento que establece las bases, principios y objetivos de la Organización Regional, sobre el tema de nuestro interés de este seminario: los derechos humanos.

El platicar con ustedes en el tercer día de este seminario tiene sus ventajas entre ellas el evitar caer en repeticiones innecesarias; sin embargo, ustedes perdonarán el que por razones de ubicación histórica mencione nuevamente conferencias y fechas que facilitará la exposición.

Los representantes de los Estados reunidos en Bogotá en la IX Conferencia Internacional Americana en abril de 1948 en un párrafo del Preámbulo de la Carta de Bogotá, mismo que no ha sufrido modificaciones en los Protocolos de Reforma, afirmaron:

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el *respeto de los derechos esenciales del hombre...*

Para inmediatamente señalar entre los *principios* el artículo 3o. inciso d): “que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la *democracia representativa*”, principio que también ha permanecido sin alteraciones en estos últimos 50 años.

Estos dos pilares de una sociedad civilizada de frente al cambio de siglo y de milenio, quiero significar: *los derechos esenciales del hombre* y la *democracia representativa* constituyen un binomio indisoluble, ya que no podríamos hablar de una verdadera democracia sin respeto a los derechos humanos, y no podríamos hablar de respeto a los derechos humanos, si no es dentro de un sistema democrático.

La Carta de la OEA es clara y precisa y no siempre ha podido ser cumplida; el hemisferio ha sufrido en este lapso que analizamos páginas inéditas de golpes de Estado, intervenciones, dictaduras militares, violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, sin que el instrumento que creó a la OEA hubiera podido frenarlas. Afortunadamente, estamos viviendo una época distinta, donde la democracia se ha impuesto y hemos avanzado como consecuencia tanto en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de derechos humanos como en el sistema regional, este último dentro de un organismo fortalecido con una nueva agenda y con una confianza de los jefes de Estado y de gobierno de las Américas hacia la OEA, confianza ésta que la observamos robustecida a través de las cumbres de Miami y de Santiago.

La protección internacional de los derechos humanos se considera generalmente un fenómeno postsegunda guerra mundial, aunque sus orígenes en el sistema regional se remontan a los mismos del Sistema Interamericano, Panamá 1826, Tratado de Unión Perpetua, Liga y Confederación, Washington 1890, Primera Conferencia Internacional Americana, creación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas que a partir de 1910 se denominó Unión Panamericana y que en 1948 se transformó en la Organización de los Estados Americanos.

En el siglo XX, antes de la segunda guerra mundial, la preocupación regional por los derechos humanos se expresó mediante convenciones, que no es del caso enumerar. Pero hubo que esperar hasta 1948 para que surgiera una perspectiva más completa sobre los derechos humanos, *al adoptar* primero la Carta de la OEA, en la que se ubicaron expresamente los derechos humanos entre los principios sobre los cuales se fundamenta la organización, luego en la misma reunión la Declaración Americana (Resolución XXX de la Conferencia de Bogotá) que se convirtió en la piedra angular del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, y también se adoptó la Resolución XXIX titulada Carta Interamericana de Garantías Sociales, que no ha alcanzado un estatus comparable al de la Declaración Americana.

II. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CARTA DE LA OEA

Es sin duda el tema de los derechos humanos, su protección y su promoción, una de las preocupaciones constantes de los Estados ameri-

canos, los cuales tras pacientes esfuerzos han ido estructurando en el hemisferio un sistema institucional que ha permitido definir los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, objeto de protección internacional —lo que implica que su vigilancia no sólo queda entregada a la jurisdicción interna de los Estados— y establecer los órganos y mecanismos encargados de la defensa de estos derechos.

La Carta de la OEA de 1948 contenía pocas disposiciones en materia de derechos humanos y estaban redactadas en términos muy generales. La referencia más importante a estos derechos la encontramos en el artículo 5j —la que se mantiene con otra numeración en la Carta Reformada por los protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua—. En esta disposición los Estados americanos “reafirman” y “proclaman” como un principio de la OEA “los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”. La Carta se quedó en el enunciado y no definió cuáles eran los “derechos fundamentales de la persona humana” ni estableció un mecanismo para promoverlos o protegerlos.

A partir de la reunión de Bogotá se hicieron intentos en la OEA para establecer algún mecanismo internacional que atendiera los problemas relacionados con los derechos humanos. Sin embargo, estos esfuerzos produjeron resultados concretos cuando en 1959 (V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores) y tomando como base el artículo 5o. recién mencionado de la Carta, los ministros adoptaron la Resolución VII a través de la cual se creaba la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Resolución estableció además, que “la Comisión, que será organizada por el Consejo... y tendrá las funciones específicas que el Consejo le asigne, estará encargada de promover el respeto a los derechos humanos”. El Consejo de la OEA adoptó el Estatuto de la Comisión en 1960. El artículo 1o. del Estatuto describió a la Comisión como una “entidad autónoma” de la OEA con las funciones de “promover el respeto de los derechos humanos”. El Estatuto adoptado por el Consejo reconoció a la Comisión atribuciones muy limitadas (artículo 9o.), que fueron interpretadas por la Comisión en una forma que le permitió condenar en términos generales, las violaciones de derechos humanos en países específicos y hacer de las facultades contenidas en dicho artículo una aplicación más

amplia, esas facultades no habrían sido de mayor utilidad sin el inciso *b* y la interpretación que le dio la Comisión.

A instancias de la Comisión, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en noviembre de 1965, amplió sus funciones y facultades, lo que le permitió establecer un sistema de comunicaciones individuales que complementaría sus otras labores, en particular los estudios de países y las observaciones *in loco*. Estas nuevas facultades fueron incorporadas en el Estatuto por la Comisión en 1966.

Hasta 1970, el sistema de derechos humanos de la OEA se fundaba en una base constitucional muy débil. El Estatuto de la Comisión carecía de un asidero convencional expreso, pues derivaba su existencia de resoluciones adoptadas en conferencias de la OEA.

Esta situación cambia con la entrada en vigor del Protocolo de Buenos Aires, adoptado en 1967 y en vigor desde 1970. La Carta de la OEA fue enmendada ampliamente por este Protocolo.

La Carta reformada cambió el carácter de la Comisión de “entidad autónoma de la OEA” a uno de sus órganos principales (artículo 51 e) y las funciones de la CIDH fueron definidas en el artículo 112 de la Carta Reformada de la siguiente manera:

Habrà una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una Convención Interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de otros organismos encargados de esa materia.

Aunque el Protocolo de Buenos Aires entró en vigor en 1970 —un año después de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— éste había sido redactado en 1967, cuando la Convención todavía no existía. Los redactores del Protocolo, en consecuencia, incluyeron una disposición transitoria en la Reforma a la Carta, en la cual se estableció que “mientras no entre en vigor la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos a que se refería el artículo 112, la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observancia de tales derechos”. Esta última es una disposición que permanece en la Carta Reformada por los Protocolos del 85, 92 y 93 y que no se le prestó

atención para ser excluida luego de la entrada en vigor del Pacto de San José.

El Protocolo de Buenos Aires elevó a la CIDH a la jerarquía de órgano principal de la OEA, quedando así ratificada a nivel constitucional, se le dio legitimidad institucional al reconocerla como un órgano de la OEA con base convencional. Además, mediante la disposición transitoria, el Estatuto de la Comisión se incorporó a la Carta. Por tanto, la Carta Reformada legitimó efectivamente las atribuciones que la Comisión ejercía según los artículos 9o. y 9o. bis de su Estatuto y reconoció el carácter normativo de la Declaración Americana para juzgar las actividades relacionadas a los derechos humanos de todos los Estados miembros de la OEA.

Ahora bien, la Convención Americana fue adoptada en 1969, pero entró en vigor en julio de 1978 después de recibirse el depósito de ratificación número 11. La Convención establece los órganos para asegurar su cumplimiento: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los miembros de la Comisión son elegidos por la Asamblea General con la participación de todos los Estados miembros de la OEA, sean o no Partes de la Convención, tanto en el proceso de proponer candidatos, como en la votación —por ser la Comisión un órgano de la Carta—; en cambio los jueces de la Corte solamente pueden ser propuestos y elegidos por los Estados partes en la Convención —por ser la Corte un órgano creado por ella—. Esa diferencia anotada en el proceso de elección se debe a la doble función que la Comisión realiza, al tener *competencia* respecto a todos los Estados miembros como órgano de la Carta y a través de la Convención respecto a los Estados que la han ratificado. Esta doble competencia de la Comisión no tiene paralelo en otro órgano internacional.

Uno de los asuntos pendientes para una nueva reforma de la Carta, es lograr la inclusión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —sin que ésta pierda su autonomía— al artículo 53 que define los órganos a través de los cuales la OEA realiza sus fines; los intentos que se han hecho hasta el presente han resultado fallidos.

La Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos que aprobó la Convención, previó el problema que surgiría respecto a la competencia de la Comisión en relación con los Estados miembros no ratificantes de la misma, una vez que ésta entrara en vigor, y para hacerle frente a este

asunto, recomendó a la Asamblea General definir la competencia y procedimientos de la Comisión en relación con los Estados no partes, en el *Estatuto* que debería promulgarse conforme a la Convención, incluyendo en el mismo las funciones y atribuciones contenidas en la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Especializada (Río de Janeiro, noviembre de 1965).

La inminente entrada en vigor de la Convención en 1978, hizo que esta materia la tratara la VIII Asamblea General Ordinaria, la que remitió al Consejo Permanente para su decisión. El Consejo Permanente a través de su Resolución 253, del 20 de septiembre de 1978, *decidió* que, en el ínterin de la entrada en vigencia de la Convención y del establecimiento de la nueva Comisión, ésta continuara aplicando su Estatuto y Reglamento, sin modificaciones a los Estados miembros no partes de la Convención y que el Estatuto y Reglamento nuevos que se aprobaran, se les aplicara a los Estados ratificantes; pero, mientras estas nuevas normas no se aprobaran, se aplicarían a los Estados partes las existentes en el momento.

La Resolución 253 se refería al periodo de transición, pero su redacción abrió la posibilidad de que la Comisión funcionara con dos estatutos y dos reglamentos hasta que todos los Estados fuesen partes de la Convención. Esta idea no prosperó y la Comisión en su 47o. periodo de sesiones (junio de 1979) previó una sola Comisión, con procedimientos separados para examinar las violaciones imputadas a los Estados partes y no partes de la Convención (artículos 18, 19 y 20 del Estatuto de la Comisión). El proyecto de Estatuto de la Comisión con algunas modificaciones se adoptó en la IX Asamblea Ordinaria de la OEA (La Paz, Bolivia, 1979) y fortaleció el trabajo de la Comisión.

Es de mencionar que en cuanto a los secretarios ejecutivos de los dos órganos de protección se establece una diferencia de acuerdo con los estatutos respectivos; el secretario ejecutivo de la Comisión de conformidad con el artículo 21 del Estatuto lo designa el secretario general en consulta con la Comisión, en cambio el secretario de la Corte es nombrado por la propia Corte (artículo 14 del Estatuto).

Se hizo una satisfactoria labor de armonización de lo nuevo con lo viejo y de distribución entre las obligaciones y procedimientos aplicados a los Estados partes y a los no partes en la Convención.

Al entrar en vigor la Convención en 1978, varios Estados de nuestro continente vivían regímenes políticos ajenos totalmente a los principios de la Carta —y de la propia Convención recién inaugurada—.

Se inicia en los ochenta un retorno al sistema democrático en nuestro continente, convirtiéndose el tema de la democracia representativa en punto focal del diálogo en el sistema interamericano. La asamblea general de la OEA reunida en Brasilia (1984) expresó el deseo de unir esfuerzos a fin de asegurar a los pueblos de América una vida de libertad y dignidad, y convino en la celebración de una asamblea extraordinaria en 1985 con la intención de examinar y de ser apropiado adoptar enmiendas a la Carta de la Organización.

Es así como en Cartagena de Indias se aprobó el Protocolo que lleva su nombre y que marca una ruta que esperamos sea sin retorno, que se va fortaleciendo con los protocolos de Washington y Managua.

Con el nuevo Protocolo se agregó, en el Preámbulo de la Carta la siguiente frase “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” para poder asegurar un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

El retorno gradual de los países de América Latina a la democracia dieron forma a los ideales democráticos de la Carta de la OEA; el Protocolo de Cartagena entró en vigor en noviembre de 1988 y fueron reafirmados sus principios en la Declaración de Asunción (junio de 1990. Asamblea General Ordinaria) y desarrollados en forma operativa en el compromiso de Santiago con la democracia y con la renovación del sistema interamericano (asamblea general, 1991) y en la Resolución 1080 sobre democracia representativa en esa misma oportunidad. Los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación “en nombre de sus pueblos declaran su más firme compromiso político con la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia representativa... condición indispensable...” para el éxito del proceso de cambios y renovación que requiere el sistema interamericano en el umbral del siglo XXI.

Por problemas de tiempo y de consideración a ustedes no puedo analizar en extenso las importantes reformas del Protocolo de Cartagena, pero sí destacar para posterior estudio y oportunidad y sólo a título de mención, el impacto que produjo en el sistema de protección de derechos humanos.

La modificación del artículo 8o. de la Carta permitió a partir de 1990 la incorporación de dos Estados americanos que estaban excluidos por razón de litigios territoriales (Belice y Guyana), que al incorporarse como miembros de pleno derecho, amplían el número de países sobre los cuales la CIDH ejercerá su competencia; ampliación de competencia a la que se agrega por razones distintas el ingreso de Canadá.

Las normas contenidas en el capítulo VII de la Carta, que pasa ahora a denominarse de “Desarrollo integral”, se insertan en los artículos 29 al 51 que desarrollan los aspectos económicos, sociales y culturales. Este nuevo concepto de desarrollo integral permitirá y contribuirá a la plena realización de la persona humana.

Simultáneamente a ese proceso, la CIDH había propuesto un proyecto de Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; proceso que culminó en San Salvador en 1988 con la adopción del Protocolo sobre la materia, el que fue considerado *histórico* y se benefició de los debates que durante varios años se adelantaron en el Grupo de Trabajo, con los conceptos desarrollados en el Protocolo de Cartagena. Lamentablemente el Protocolo de San Salvador no ha podido entrar en vigor por falta del número de ratificaciones necesarias.

El proceso de evolución del Sistema Interamericano no se detiene y dentro del espíritu del fortalecimiento del sistema democrático se adopta el Protocolo de Washington en diciembre de 1992, el cual incorpora un nuevo artículo al capítulo 3 de la Carta y realiza modificaciones en otros.

El nuevo artículo 9o. permite la suspensión de un Estado miembro cuando su gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza. La suspensión conlleva la no participación en las sesiones de la asamblea general, de la reunión de consulta, de los consejos de la organización y de las conferencias especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

En la modificación del artículo 2o. se incorpora el inciso g de fundamental importancia y con gran impacto en nuestro tema de estudio, como es la erradicación de la pobreza crítica orientado al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, reafirmando en el artículo 3o. reformado que “la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y responsabilidad común y compartida de los Estados americanos” (inciso f), para

proclamar en el inciso *l* del mismo artículo “los derechos fundamentales de la persona humana, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.

El mecanismo de Santiago mencionado previamente ha sido accionado en Haití, Perú y Guatemala, en los tres casos se urgió al restablecimiento de la democracia y a la observancia y respeto de los derechos humanos, en estas situaciones la Comisión Interamericana de Derechos Humanos jugó un importante papel de monitoreo y vigilancia no sólo por la propia competencia reconocida a la Comisión sino también a solicitud de los órganos políticos.

Finalmente, la Carta se enmienda nuevamente a través del Protocolo de Managua de 1993 (en vigor desde enero de 1996), que creó el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) cuya finalidad es la de promover la cooperación entre los Estados con el propósito de lograr su desarrollo integral y en particular contribuir a la eliminación de la pobreza crítica, conceptos que se venían desarrollando en los dos protocolos anteriores.

III. CONCLUSIÓN

En una pincelada he pretendido dejar una información muy general y sin el análisis que amerita, de la Carta de la OEA y sus protocolos de reforma, así como de su incidencia en el sistema de protección de derechos humanos.

Además de la Carta de la OEA, tenemos que afirmar que en nuestro hemisferio se ha producido un desarrollo importante de legislación internacional en materia de derechos humanos, solamente hay que ver el universo de tratados vigentes ratificados por nuestros Estados; también en el plano interno nuestras constituciones y leyes establecen todo tipo de garantías imaginables de los derechos humanos, lo que falta tanto en los planes internacional y nacional es un efectivo cumplimiento de los mismos, aunque no podemos negar los logros alcanzados.

En el pasado reciente hubo mucha tolerancia hacia gobiernos de facto a pesar de sus arbitrariedades y atropellos, pero la vigorosa acción, primero de la Comisión y años más tarde de la Corte hicieron comprender que el punto de partida para avanzar hacia la democracia era la protección de todos los derechos fundamentales: de los civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales. La democracia debe fortalecer

nuestros mecanismos de protección frente a las nuevas realidades hemisféricas y ante los desafíos que debemos afrontar en el próximo siglo.

Es de todos la responsabilidad de evitar que se minen las conquistas logradas y un papel decisivo en esta tarea lo seguirán jugando la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos continuará siendo el tema de los Derechos Humanos dentro de los procesos democráticos, uno de los grandes desafíos que no podemos perder de vista.

Siguen vigentes las palabras que pronunció don Rómulo Gallegos hace 38 años en su discurso de instalación de la Comisión, en Washington, y con ellas termino esta presentación:

Hay sed de justicia en varias partes del continente americano. La padecen pueblos concientes, poseedores del inviolable derecho de procurarse bienestar material y espiritual que sean respetados, y nuestra Comisión, obediente al propósito de proteger y defender los derechos constitutivos de la dignidad humana, no puede estar destinada al fracaso, como ocurrencia de soñadores, pues, por lo contrario, tiene su razón de ser en las mejores aspiraciones del espíritu americano.

Gracias.