

## PROBLEMAS RELATIVOS A LA CONSTITUCIÓN DE COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS, ESPECIALMENTE EN ÁFRICA \*

Por Karel VASAK,  
Doctor en Derecho, Profesor visitante en la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Berkeley, Secretario General del Instituto Internacional de Derechos del Hombre (Estrasburgo).

*Introducción. I. La protección de los derechos del hombre en África: Derechos del hombre protegidos por las Constituciones africanas. II. Los derechos del hombre y la unidad de África: 1. Antes de la Carta de Addis-Abeba; 2. La organización de la unidad africana y los derechos humanos. III. A la búsqueda de mecanismos africanos para la salvaguardia de los derechos humanos: 1. La Convención Europea de derechos del hombre, ¿precedente para África?; 2. La Comisión Interamericana de derechos del hombre, ¿precedente para África? IV. Cuadro político y jurídico de las comisiones regionales de derechos humanos: 1. Las comisiones regionales de derechos humanos y la integración regional; 2. Las comisiones regionales de derechos humanos, ¿órganos de promoción u órganos de protección de los mismos?; 3. Las comisiones regionales de derechos del hombre, ¿órganos de protección judicial de los derechos humanos?: a) Los derechos humanos, ¿objeto de un proceso internacional?; b) Los derechos humanos, ¿causa de un litigio internacional?. Resumen y conclusiones.*

*Introducción.* Expresión del ideal universalista, la Carta de las Naciones Unidas no se opone, por tanto, a los *acuerdos regionales*, a los que consagra todo un capítulo (el VII). Los recoge, sobre todo, en la medida en que son susceptibles de contribuir al arreglo pacífico de conflictos de *orden local*. Es, por otra parte, la única obligación positiva que pesa expresamente sobre los organismos regionales en los términos de la Carta.

Pero la Carta no excluye, por tal razón, la acción de dichos organismos en otros dominios: el párrafo 1º del artículo 52 de la Carta, al remitirse a los fines y principios de las Naciones Unidas (art. 1º), entre los que figura la promoción del respeto a los derechos humanos, *hace posible una acción regional en el dominio de los derechos del hombre, sin hacerla, empero, obligatoria.*

\* Traducción del licenciado David PANTOJA. Las opiniones expresadas, sólo comprometen al autor.

Hoy en día, se ha convertido en trivial comprobar una “regionalización” creciente, tanto de la estructura de las Naciones Unidas (creación de comisiones económicas regionales, reparto de puestos en el Consejo de Seguridad, en el Económico y Social, etcétera), como de sus actividades (principalmente en el dominio de la asistencia técnica y en relación con ciertas instituciones especializadas, como la OMS y la UNESCO, por ejemplo). Paralelamente, asistimos a la multiplicación de los organismos regionales: mientras que existía uno solo a fines de la Segunda Guerra Mundial (la Unión Panamericana, convertida, en 1948, en Organización de los Estados Americanos), muchos otros se han sumado después (Liga de Estados Arabes, Consejo de Europa, Organización de la Unidad Africana, etcétera), y el movimiento, sin duda, no ha llegado todavía a su término, particularmente en Asia.<sup>1</sup>

Esta doble evolución no ha dejado de tener repercusiones sobre el problema de la protección internacional de los derechos humanos. Aquí, no obstante, no ha sido la más antigua de las organizaciones regionales quien ha estado en el origen del movimiento, sino el Consejo de Europa, donde la acción en favor de la protección regional de los derechos del hombre ha sido suscitada por la necesidad de prevenirse contra el retorno de los regímenes nazi y facista, cuyas consecuencias para las libertades fundamentales fueron demasiado bien conocidas en Europa. La elaboración, en el cuadro del Consejo de Europa, de una *Convención Europea de los Derechos del Hombre*, que funciona desde 1953 gracias a la acción casi cotidiana de una Comisión y de una Corte de los Derechos del Hombre, podría ya en sí misma constituir un estimulante para las otras organizaciones regionales. Pero el éxito de la empresa europea, aun si en ciertos aspectos no es más que *parcial*,<sup>2</sup> nos obliga a buscar sus razones, que se convierten

<sup>1</sup> Si Europa —y, sobre todo, Europa Occidental— sufre una verdadera *superproducción* de organizaciones que tienen la ambición de unificarla, otras regiones del mundo están mucho menos bien provistas. Ello sucede precisamente en Asia, que, salvo dos organizaciones militares prácticamente sin actividades jurídicas, la CENTO y la OTASE, posee solamente una organización periférica —la Liga de Estados Arabes— y una organización muy discreta, predominantemente económica, la Organización del Plan Colombo. En estas condiciones, las excelentes proposiciones del Comité Jurídico Afro-Asiático no encuentran siempre una estructura institucional que las acoja cabalmente. Sin duda, sería deseable que, al igual que el Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina, el reciente Banco Asiático del Desarrollo no se contentase con participar en el desarrollo de la región por medios financieros y económicos únicamente y estimulase el *take off* de los derechos de los Estados miembros de su plataforma nacional hacia un cuadro regional institucionalizado. Como, en efecto, veremos más adelante, la existencia de una organización regional constituye probablemente la primera condición necesaria, pero no suficiente, para la creación de una comisión regional de derechos del hombre.

<sup>2</sup> La debilidad más grande de la Convención de Roma reside en lo que varía la eficacia de su mecanismo de salvaguardia de los derechos humanos, en particular por el juego de las cláusulas facultativas, desigual de un país a otro. Así, mientras dos Estados miembros del Consejo de Europa no han ratificado la Convención, otros cinco no han reconocido el derecho de recurso individual ante la Comisión ni tampoco la jurisdicción obligatoria de la Corte Europea de Derechos del Hombre. En fin, en tanto que en algunos Estados contratantes la Convención se aplica como texto de derecho nacional por los tribunales internos, en otros posee sólo el valor de un simple compromiso interestatal al cual deben, desde luego, acomodar su derecho interno, pero por los medios de su elección.

entonces en otras tantas condiciones para una construcción similar en otras regiones del mundo.

Desde 1960, sin embargo, la Convención Europea de Derechos del Hombre no constituye ya el único sistema existente de protección regional de los derechos humanos ni aun el único sistema posible. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos del Hombre, creada bajo los lineamientos de un simple órgano de *promoción* de derechos humanos, se ha desarrollado y reforzado, hasta el punto de poder asegurar de ahora en adelante la protección de esos mismos derechos y ha mostrado así otra vía hacia el regionalismo en materia de derechos humanos, que puede adaptarse mejor a las realidades de los países subdesarrollados. Ella merece retener nuestra atención, tanto más cuanto que vuelve a poner en tela de juicio ciertas reglas fundamentales del sistema europeo.

Antes de indagar si las experiencias europea y americana pueden representar —y en caso afirmativo, en qué medida—, no ciertamente un ejemplo, sino un precedente digno de interés para otras regiones del mundo y, sobre todo, para África, veamos cómo se plantea el problema de los derechos humanos en dicho continente.

*I. La protección de los derechos del hombre en África.* En el estado de subdesarrollo en que se encuentran casi todos los países africanos, a primera vista puede parecer teórico hablar de derechos humanos. ¿Cómo puede un campesino de la selva apreciar la libertad de expresión, en tanto que la posibilidad de disponer de fertilizantes modernos le sería mucho más preciosa? ¿Cómo puede un obrero que habita en un *suburbio miserable* comprender la noción de derecho de propiedad, si todo lo que él posee se reduce a un par de brazos y a una familia a menudo numerosa? En sentido inverso, ¿no es injusto proteger el derecho de propiedad de las grandes empresas extranjeras, cuyo presupuesto total sobrepasa, a veces con mucho, el del Estado donde ocupan posición dominante? ¿Cómo no limitar la libertad de expresión, cuando los diarios se encuentran frecuentemente en manos de sociedades que tienen su sede fuera de África?

¿Para salir del subdesarrollo, no debe abandonar África la concepción “abstencionista” de los derechos del hombre que siempre ha inspirado a los países económicamente desarrollados, puesto que, para éstos, los derechos humanos han significado siempre la prohibición para el Estado de interferir en la esfera de la libertad individual? Ahora bien, el Estado, lejos de ser un opresor en África, ¿no constituye el medio, acaso el único, que permita salir del subdesarrollo? En otros términos: por la fuerza de las cosas, ¿el Estado africano no está llamado a jugar un papel mucho más activo que el Estado gendarme de los países desarrollados? Carente de capitales, África no detenta más que uno: el que representan sus hombres; pero para movilizar a los hombres, ¿el Estado no debe necesariamente vulnerar sus libertades? En tanto que, por ejemplo, el trabajo forzoso debe ser prohibido, ¿no es, en cambio, deseable instaurar un servicio de trabajo obligatorio? Por otra parte, ¿puede la movilización de las energías nacionales ser el resultado de compromisos laboriosamente elaborados entre facciones opuestas, es decir, entre varios partidos políticos? El Estado, llamado a jugar un papel primordial, ¿no debe disponer de la única “correa de trans-

misión”, de un solo partido político? Ahora bien, ¿puede haber libertad de opinión en un país donde todos los diarios defiendan las posiciones y las consignas del partido único? La noción misma de partido único, ¿no es incompatible con los derechos humanos?

Agotadas hasta sus últimas consecuencias, ¿todas estas preguntas no sugieren que en el estado actual de desarrollo de los países africanos, los derechos humanos no serían más que los del rico, es decir, los del extranjero, del “europeo”, en tanto que el pobre, o sea el autóctono, el africano, peligraría cabalmente al verse imponer la obligación de respetar derechos que no tiene los medios de poseer?

Hechas las reflexiones que preceden, percibimos al menos que *un hombre de buena fe no puede considerar el problema de los derechos humanos en la misma forma y en los mismos términos en África y en Europa, por ejemplo.* ¿Deben entonces los africanos renunciar a los derechos humanos, para no ver en ellos más que una invención neocolonialista de aquellos que, por esta vía, buscan proteger lo que queda en África de los *europesos* y de sus propiedades? La conclusión es demasiado radical para que africano alguno la suscriba, puesto que más que ningún otro continente, África tiene, sin duda, necesidad de derechos humanos. En 1789, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano fue proclamada en Francia contra el “Antiguo Régimen” arbitrario. En 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre fue adoptada al día siguiente inmediato a la guerra menos respetuosa del hombre. Ahora bien: a tenor de la opinión misma de los africanos, el régimen colonial y su excrecencia más abyecta —el *apartheid*— desconocían y desconocen demasiado todavía, en su esencia misma al hombre africano, para que la descolonización no se acompañe de la promoción de los derechos humanos. Lo percibiremos analizando brevemente las constituciones de independencia de los Estados africanos.<sup>3</sup>

*Derechos del hombre protegidos por las Constituciones africanas.* Debemos limitarnos aquí a hacer algunas observaciones generales, que resultarían, por otra parte, confirmadas mediante el estudio comparativo y detallado de las listas de derechos humanos contenidas en las Constituciones africanas.

a) *En conjunto, los constituyentes africanos han hecho más hincapié sobre los derechos civiles y políticos que sobre los económicos y sociales.* La razón de ello es, sin duda, que aun en los países en vía de desarrollo es posible garantizar desde ahora, si no todos, al menos la mayor parte de los derechos del primer grupo, mientras que los del segundo representan objetivos a más o menos largo término. Esta conclusión concuerda con la observación unánime formulada por los participantes en el Ciclo de estudios de las Naciones Unidas sobre los derechos del hombre en los países en vía de desarrollo que se celebró en Kabul en mayo de 1964.<sup>4</sup> Sabemos que la principal justificación de la distinción de los derechos humanos en civiles y políticos, por un lado, y en económicos y sociales, por otro, reside en el hecho de que los segundos constituyen otras tantas obliga-

<sup>3</sup> Todas las Constituciones africanas contienen disposiciones relativas a los derechos del hombre, a excepción de la de África del Sur de 31 de mayo de 1961.

<sup>4</sup> Véase el informe (ST/TAO/HR/21), pp. 7-8.

ciones que el hombre tiene para con la sociedad y ésta para con él, mientras que los primeros son verdaderos atributos de la persona humana, que la sociedad debe respetar, absteniéndose de toda intervención. Esta justificación, que reposa sobre el postulado de un individuo que pueda y quiera gozar de los derechos civiles y políticos, ¿es igualmente válida para los países subdesarrollados? Lo podemos dudar, en tanto sea verdad que, en esos países, inclusive los derechos civiles y políticos (o al menos algunos de ellos) son, para la mayor parte de los habitantes, facultades contra el Estado, a quien corresponde crear las condiciones que permitan al hombre ejercerlas.

Lo que amenaza, no obstante, con interferir en el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos es la intervención —aislada o conjunta— de tres factores, más bien: tres instituciones, que, en interés mismo del desarrollo ordenado de la sociedad, tienen tendencia a jugar papel de primer plano en África. Ellos son el partido único, el ejército y la planificación. Nos limitaremos aquí a señalar algunas soluciones recogidas por los constituyentes africanos.

*Partido único.* Nos encontramos aquí en presencia de soluciones extremas: en tanto que la Constitución marroquí de 7 de diciembre de 1962 declara que “no puede haber partido único en Marruecos” (artículo 3), la de su vecina Argelia, de 8 de septiembre de 1963, institucionalizaba el sistema de partido único (artículos 23-26). Hay que reconocer, sin embargo, que actualmente el sistema de partido único, existente de hecho o de derecho, se ha extendido progresivamente a casi la totalidad de África. Sin duda, no se han examinado todavía de manera global sus consecuencias sobre la situación de los derechos humanos; para hacerlo, habría que conocer exactamente la naturaleza del partido único en África, del que lo menos que se puede decir, es que está lejos de ser el equivalente de los partidos únicos de tipo totalitario conocidos en Europa.<sup>5</sup>

*Ejército.* Muy raras son las constituciones africanas que conciben al ejército, si no como una institución, al menos como un cuerpo que ocupe un lugar especial en el funcionamiento del Estado. No obstante, en ausencia de cuadros civiles suficientemente numerosos, el ejército —y los antiguos combatientes que estén organizados— desempeñan fatalmente en África un papel más importante que en otros continentes económicamente más desarrollados. Ese papel tiende, *volens nolens*, a devenir político en la medida en que, frecuentemente, a falta de un *enemigo* exterior, el ejército está llamado a intervenir contra la subversión interior, es decir, a hacer hincapié en su función de seguridad interior, en detrimento de la defensa exterior. Aquí también, las soluciones constitucionales difieren mucho. En tanto que en Argelia, el papel político del ejército es exaltado

<sup>5</sup> Una justificación sociológica del partido único, basada en el análisis marxista de la sociedad de clases, ha sido principalmente dada por MADEIRA KEITA, *Le parti Unique en Afrique* (“Présence Africaine”, febrero-marzo de 1960, pp. 3-24). Retendríamos, sobre todo, la distinción entre el partido único totalitario y el partido *unificado* africano, en el seno del cual la democracia interior impuesta por la tradicional “*palabre*” (es decir, por la conversación o discusión con el cacique negro) africana desempeñaría el papel de freno de toda tentativa totalitaria.

en la Constitución —bajo control del partido único, es verdad— (Preámbulo de la Constitución), la Constitución de Liberia desconfía de él, considerándolo casi como un “mal necesario” (artículo 1º, sección 12).

*Planificación.* Mientras que casi todos los Estados africanos han emprendido la vía de la planificación, obligatoria o simplemente indicativa, no hay muchos de ellos que hayan reservado a la Planificación —esa “reductora de incertidumbre”— un lugar en sus constituciones. No sabemos, pues, en qué medida la elaboración y, sobre todo, la ejecución del Plan de desarrollo sean susceptibles de interferir con el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos. Sólo la Constitución marroquí menciona, en su artículo 15, la posibilidad de limitar la “extensión y el ejercicio” del derecho de propiedad “si las exigencias del desarrollo económico y social *planificado* de la nación imponen tal necesidad”. El problema de las relaciones de la “planificación” con los derechos humanos merecería ser estudiado en su conjunto.<sup>6</sup>

*b) A pesar de las diferencias de formulación, los constituyentes africanos han recogido unánimemente algunos principios directivos de aplicación y de interpretación de los derechos del hombre.* Simplificando al extremo, cabe pensar que tres principios, que dominan todas las Constituciones africanas, regulan la aplicación y la interpretación de los derechos del hombre: *a)* no discriminación; *b)* instrucción y educación, y *c)* unidad de África.

*a) No discriminación.* Víctimas, bajo el régimen colonial, de discriminaciones, era natural que los africanos hayan puesto su empeño en prevenirse contra todo atentado a la igualdad entre los hombres. No hay constitución africana que no proscriba expresamente, y a menudo con un gran lujo de precisión, la discriminación, cualquiera que sea el motivo: las Constituciones de los estados anglófonos contienen en particular disposiciones notablemente claras sobre este punto; ciertas constituciones van hasta la previsión de sanciones penales en caso de discriminación racial, permitiendo así a los Estados luchar contra la forma, en cierta medida africana, de discriminación, que es el tribalismo. Casi todas las constituciones de los Estados francófonos contienen una disposición semejante a la que figura en el artículo 6 de la Constitución de Costa de Marfil:

“La República asegura a todos la igualdad ante la ley, sin distinción de origen, raza, sexo o religión, y respeta todas las creencias. Cualquier propaganda particularista de carácter racial o étnico, así como toda manifestación de discriminación racial serán castigadas por la ley.”

<sup>6</sup> Tal parece haber sido igualmente la opinión de la mayoría de los participantes en el Ciclo de Estudios de Kabul, ya mencionado (véanse pp. 6-7). Aun cuando un tanto antiguo, puede consultarse con provecho el estudio del profesor G. E. LAVAU: *Planification et Liberté* (“Esprit”, mayo de 1956, pp. 772-790), para quien las ventajas de la planificación no deben jamás prevalecer sobre la necesidad de respetar los “derechos personales”.



b) *Instrucción y educación.* Frecuentemente se ha señalado que el desarrollo de África es, ante todo, un problema de educación. Ello es todavía más cierto para los derechos humanos, que sólo tienen sentido si sus titulares están en medida de aprender su finalidad y de ejercerlos en el cuadro de una sociedad organizada, de la que ellos comprendan el funcionamiento. Sólo la educación permite, en efecto, instaurar un equilibrio entre los derechos del hombre y el Estado, haciendo de los primeros la base del segundo y del segundo el garante de los primeros.<sup>7</sup> No nos sorprenderemos, en esas condiciones, del lugar importante reservado por los constituyentes africanos a la educación y a la instrucción, reglamentadas a menudo teniendo en cuenta las posibilidades *reales* del país, lo que les conduce a reservar un lugar más o menos grande, constitucionalmente protegido, a la enseñanza privada.<sup>8</sup>

c) *Unidad de África.* ¿No es sorprendente comprobar, por la simple lectura de las constituciones africanas, que prácticamente todos los países, apenas conquistada su soberanía nacional, se declaren prontos a deshacerse de ella en beneficio de la Unidad de África? *El micronacionalismo de los Estados africanos se acompaña de su macronacionalismo por África:* el análisis de estos dos fenómenos, hecho brillantemente en otra parte, no necesita ser continuado aquí.<sup>9</sup> Nos limitaremos a enfrentar dos fórmulas cuyo carácter más o menos *avanzado* sobre la vía de la Unidad de África se explica, sin duda, más por el temperamento de sus autores que por cualquier diferencia de ideologías que les fuera subyacente. Mientras que para un primer grupo de países, se trata de acuerdos de “asociación” tendientes a la “armonización”, a la “gestión común”, a la “libre cooperación”, a la “coordinación”,<sup>10</sup> para un segundo grupo de países el acuerdo de “asociación o de comunidad” puede implicar “abandono parcial o total de la soberanía con vistas a la realización de la unidad africana”.<sup>11</sup> Parece entonces que los derechos del hombre no pueden adquirir su verdadera dimensión en África si no se colocan en la óptica de la unidad africana, si su protección no puede aprovecharse de estas aspiraciones y al mismo tiempo participar de ella.

*II. Los derechos del hombre y la Unidad de África. 1. Antes de la Carta de Addis-Abeba.* En tanto que el panafricanismo es muy anterior a la guerra

<sup>7</sup> Para el constituyente argelino, los derechos humanos comportan muy claramente esta finalidad social, puesto que el Preámbulo precisa: “Los derechos fundamentales reconocidos a todo ciudadano de la República le permiten participar plena y eficazmente en la tarea de edificación del país. Ellos le permiten desarrollarse y realizarse armoniosamente en el seno de la colectividad, conforme a los intereses del país y a las opciones del pueblo.”

<sup>8</sup> Cfr. a título de ejemplo los Preámbulos de las Constituciones de Madagascar y de la República Centroafricana, así como las Constituciones del Congo-Leopoldville (artículo 37), Congo-Brazzaville (artículo 12), Libia (artículo 28) y Gabón (artículo 1º, inciso 12), etcétera.

<sup>9</sup> DOUDOU THIAM, *La Politique étrangère des Etats africains* (París, P.U.F., 1963, pp. 11-31).

<sup>10</sup> Cfr., por ejemplo, Costa de Marfil.

<sup>11</sup> Cfr. Constitución de Malí, artículo 48, titulado “De la Unidad Africana”. Véase también Guinea, artículo 34.

mundial, no es sino hasta el 5º Congreso panafricano, celebrado a fines de la Segunda Guerra Mundial, en marzo de 1945 en Manchester, cuando la liga entre la lucha contra el colonialismo y la lucha por los derechos humanos, por una parte, y entre el panafricanismo y los derechos del hombre, por otra, parece haber sido conscientemente establecida. Al adherirse a la Carta del Atlántico, los congresistas de Manchester, entre los cuales se contaban un N'Krumah, un George Padmore, un Jomo Kenyatta, reclamaron, entre otras, la abolición de toda discriminación racial, la libertad de expresión, de prensa y de reunión y . . . la instrucción obligatoria y gratuita hasta la edad de dieciséis años.

Hasta la Conferencia de Addis-Abeba, que dio lugar al nacimiento de la Organización de la Unidad Africana, la ruta del panafricanismo estuvo sembrada de numerosas conferencias oficiales, semioficiales y privadas. Al recorrer los textos adoptados, comprobamos que los derechos del hombre no ocupan ahí más que un lugar bastante limitado, las más de las veces bajo la forma de “adhesión” a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.<sup>12</sup> Pero a medida que la lucha contra la discriminación racial y el *apartheid* va desarrollándose, los derechos del hombre —y el texto que mejor los expresa, o sea la Declaración Universal de 1948— se harán un medio de liberación y de unificación de África.

Corresponde al Primer Congreso de Juristas Africanos el honor de haber formulado una doctrina coherente de los derechos del hombre conforme a la óptica de la unidad africana. Organizada en Lagos del 3 al 7 de enero de 1961, por la Comisión Internacional de Juristas, este Congreso reunió cerca de doscientos juristas, en su mayoría africanos. En la “Ley de Lagos”, que resume sus trabajos, el Congreso estimó que, para dar efecto pleno a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, había que crear un tribunal apropiado y abrir las vías de recursos a todas las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados africanos. A tal fin, había que elaborar una Convención Africana de los Derechos del Hombre, que sería la única en posición de realizar la doble aspiración de África independiente: la libertad y la unidad.<sup>13</sup>

¿En qué cuadro internacional iba a evolucionar esta idea de una convención africana de los derechos del hombre? Dotada, tras muchas tentativas, de una verdadera organización regional, es en su seno en el que, sobre el plan regional, África podrá proseguir los trabajos en el dominio de los derechos del hombre.

2. *La Organización de la Unidad Africana y los derechos humanos.* En el Preámbulo de la Carta de la Organización de la Unidad Africana, firmada en Addis-Abeba el 25 de mayo de 1963, los Estados africanos “reafirmaron” su “adhesión” a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración Universal, porque estos dos textos “ofrecen una base sólida para una cooperación pacífica y fruc-

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, las declaraciones de la Primera y de la Segunda Conferencia de los Estados Africanos Independientes (Accra, abril de 1958, y Addis-Abeba, junio de 1960).

<sup>13</sup> Cfr. el informe de los trabajos del Congreso de Lagos, publicado por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, 1961).



tuosa” entre los Estados. Por otra parte, según el artículo II de la Carta, uno de los objetivos de la nueva Organización es “favorecer la cooperación internacional, teniendo debidamente en cuenta la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre”. Parece, entonces, que los Estados han dejado a la Organización misma el cuidado de desarrollar la cooperación internacional —y particularmente entre ellos— en el dominio de los derechos humanos, tomando como punto de partida la Declaración Universal de 1948.

Es, en todo caso, cierto que los Estados miembros de la OUA no han establecido ningún compromiso preciso en lo que concierne a los derechos humanos: en efecto, mientras que en los términos del artículo VI de la Carta, los “Estados miembros se comprometen a respetar escrupulosamente los principios enunciados en el artículo III”, fuerza es comprobar que la salvaguardia de los derechos humanos no figura entre esos principios: en la medida en que los derechos humanos sean del dominio interior de los Estados, se podrá sostener incluso que el principio de “no intervención en los asuntos interiores de los Estados”, que figura en el artículo III, limita muy seriamente la puesta en práctica del objetivo “derechos humanos” apuntado en el artículo II.

Ciertamente se podrá sostener que esta interpretación, que recoge, adaptándolo, el razonamiento frecuentemente manifestado ante los órganos de las Naciones Unidas a base del artículo 2, § 7 de la Carta, es cada vez más echado por tierra y que, precisamente, los Estados africanos, en el curso de su lucha contra los vestigios del régimen colonial y contra el *apartheid* en África, le han asestado golpes irreparables. No es menos cierto que en el capítulo de derechos humanos, la Carta de Addis-Abeba no brilla por su claridad, ni expresa una voluntad muy firme. Corresponde a la Organización de la Unidad Africana extraer de las premisas inciertas los elementos de una realidad panafricana de los derechos humanos.

*III. A la búsqueda de mecanismos africanos para la salvaguardia de los derechos humanos.* Cuando inquirimos sobre la experiencia de las organizaciones regionales en materia de derechos humanos, dos mecanismos se presentan, como hemos visto, dos mecanismos que, lejos de oponerse, podrían completarse, a saber: 1. La Convención europea de derechos del hombre, que funciona en el cuadro del Consejo de Europa, y 2. La Comisión interamericana de derechos del hombre, que opera en el cuadro de la Organización de Estados Americanos.<sup>14</sup>

*1. La Convención europea de derechos del hombre, ¿precedente para África?* Concebida en la perspectiva de unificación de los Estados democráticos de Europa, unificación a la que ha abierto la vía, la Convención europea de Derechos del Hombre se consagra muy naturalmente a garantizar, en primer lugar, los derechos civiles y políticos, base de una “verdadera” democracia. Partiendo

<sup>14</sup> La experiencia de la Comisión Árabe de Derechos del Hombre, creada en enero de 1969 en el cuadro de la liga de Estados Árabes, es demasiado reciente, y las informaciones publicadas sobre su actividad demasiado fragmentarias, para que sea posible tenerla en cuenta aquí.

de la idea de que una justicia sin órgano no es más que una palabra carente de sentido, los autores de la Convención instituyeron un verdadero mecanismo judicial de garantía internacional de los derechos y libertades fundamentales del hombre. En efecto, una Comisión y una Corte europeas de los derechos del hombre fueron creados, y completados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, están encargados de vigilar el respeto, por las Partes Contratantes, de los derechos protegidos por la Convención.

La experiencia de más de quince años de funcionamiento de la Convención permite sostener:

que un sistema de protección judicial de los derechos del hombre puede funcionar en el plano internacional, sin paralizar, por tanto, al Estado en el ejercicio de su función de defensor del orden y de la seguridad públicos;

que el sistema es tanto más eficaz cuando los recursos tienen carácter político menos marcado, es decir, cuando se trate de recursos individuales (y no estatales, que responden casi siempre a ocultas intenciones políticas) y cuando el papel del individuo en el procedimiento es más grande.

¿La Convención europea de los Derechos del Hombre puede constituir un precedente útil para África? No puede asegurarse que el sistema europeo pueda y deba ser trasplantado *tal cual* es a África. Tanto razones de oportunidad política como *el estado de integración menos avanzado* de África, militan en favor de un reexamen y de una revisión del sistema europeo.

a) En lo que concierne a la *lista de derechos humanos* a garantizar en África, sería fácil de establecer confrontando las Constituciones de los Estados africanos. Su *definición* deberá, no obstante, tener en cuenta las condiciones particulares de África: así, por ejemplo, que el derecho de casarse debería ciertamente reglamentarse en función de los imperativos religiosos de varios países importantes; igualmente, la protección de la vida familiar deberá tomar en consideración los caracteres propios de la familia africana; también, la necesaria limitación de los derechos humanos en interés del mantenimiento del orden y de la seguridad públicos, deberá tener en cuenta el papel esencial del Estado en los países en vía de desarrollo, reconociéndole, en ejercicio de su poder discrecional, un margen de apreciación más importante. Digamos, de paso, que en la Constitución de Nigeria independiente, los derechos humanos enumerados en el título 1 de la Convención europea han sufrido una verdadera “africanización”, que es rica en enseñanzas y que puede ser que indique la vía a seguir.<sup>15</sup>

b) En lo que se refiere al *mecanismo* que permitiría, en el cuadro de la OUA, controlar el respeto, por los Estados africanos, de los derechos humanos definidos en la Convención, sería preferible consagrar el mínimo posible que no el máximo deseable. Se sabe que los dos grandes sistemas de control interna-

<sup>15</sup> Para la comparación de las listas de derechos humanos que figuran en la Constitución de Nigeria y en la Convención europea, véase K. VASAK, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, París, 1964, pp. 264-266.

cional de respeto de la Convención, tal como la Convención africana de los derechos humanos los contempla, son:

- el control por vía de informes, del cual la Organización Internacional del Trabajo nos da, por el momento, el mejor y más acabado ejemplo.
- el control por vía de peticiones, demandas o reclamaciones, del cual la Convención europea de Derechos del Hombre constituye la tentativa más acertada hasta ahora.

Podemos preguntarnos si el sistema africano no podría esforzarse por combinar los dos mecanismos de tal modo que, de acuerdo con un *calendario* preciso y por etapas sucesivas de cinco años, por ejemplo,<sup>16</sup> se instaurase la protección internacional de los derechos humanos, la cual se iría extendiendo a medida que la unificación de África se vaya reforzando.

2. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ¿precedente para África?* Órgano generalmente mucho menos conocido que los de la Convención Europea de Derechos del Hombre, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en agosto de 1955 con ocasión de reunirse en Santiago de Chile los Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos.<sup>17</sup> Encargada de “promover el respeto de los derechos humanos” en el Continente Americano, la Comisión se compone de siete miembros independientes, elegidos por el Consejo de la OEA. Dentro de su mandato general de “promover” el respeto de los derechos humanos, la Comisión, órgano a la vez consultivo y de estudio, recibió del Consejo el encargo de incitar a los gobiernos de los Estados miembros a “dictar las medidas apropiadas para asegurar la observancia fiel de los derechos humanos” y de hacer al efecto “recomendaciones” a dichos gobiernos.<sup>18</sup> Al interpretar semejante disposición de su estatuto, la Comisión estimó que ella le permitiría, “si lo juzga necesario, formular recomendaciones generales a todos los Estados miembros, así como a cada uno de ellos en particular”. Igualmente, en su reglamento interior se le reconoció competencia para tomar conocimiento (es decir, no para emprender cualquier acción) de las comunicaciones o de las peticiones individuales que recibiese y en las que se alegase violación de los derechos humanos consagrados en la correspondiente Declaración Interamericana.

Ha sido en aplicación de esas disposiciones por lo que después de haber examinado la situación general de los derechos humanos en Cuba, Haití, República Dominicana y Guatemala particularmente, redactó un dictamen en que dirigió recomendaciones a los gobiernos interesados. E incluso se trasladó al

<sup>16</sup> Es indudable que la idea de calendario ha generado los más grandes éxitos de la Comunidad Económica Europea, en la medida en que inserta la voluntad política, a veces vacilante, de los Estados miembros en un cuadro jurídico estricto y, sobre todo, preestablecido.

<sup>17</sup> Cfr. K. VASAK, *La Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme*, París, 1968, 285 pp.

<sup>18</sup> Cfr. el artículo 9 b del Estatuto de la Comisión.

lugar de los hechos para recoger las informaciones, pero siempre con el consentimiento del gobierno interesado.

La Segunda Conferencia interamericana extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en octubre de 1965, amplió la competencia de la Comisión autorizándola a dirigir recomendaciones a los gobiernos acerca de peticiones individuales relativas a *algunos* de los derechos humanos (a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad de la persona, derecho a una buena administración de justicia). Esta ampliación de competencia de la Comisión tiende a reforzar su carácter judicial. Concebida al principio como un simple órgano de promoción de derechos humanos, la Comisión interamericana ha conquistado, mediante la interpretación de su Estatuto, el papel de órgano de investigación sobre la situación de los derechos humanos, para verse atribuir, finalmente, la función de órgano de protección judicial de algunos de ellos.

Durante mucho tiempo considerada como la "pariente pobre" de su homónima europea, de la que no obstante hay que distinguirlas cuidadosamente,<sup>19</sup> la Comisión interamericana de derechos del hombre, ¿podría constituir un precedente útil para una experiencia similar en África? La Conferencia de los Jefes de Estado y de gobierno de la Organización de la Unidad Africana estaría en su perfecto derecho al crear una nueva Comisión de la OUA, conforme al artículo xx de la Carta y dotarla con funciones de estudio y de recomendación en el dominio de los derechos humanos. Sin embargo, en tanto que la Comisión interamericana cumple sus tareas basándose en la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre adoptada en Bogotá en 1948, la Comisión africana no dispondría, evidentemente, de un texto *particular para África*, laguna que puede constituir una ventaja. La Comisión africana podría, en efecto, partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, lo que, al mismo tiempo que reforzaría el carácter obligatorio de ésta, permitiría evitar distorsiones siempre posibles entre los sistemas regionales y el sistema universal. África mostraría así que, sin dejar de ser ella misma, reúne por sus aspiraciones más profundas, las de la humanidad entera.

*IV. Cuadro político y jurídico de las comisiones regionales de derechos humanos.* Antes de examinar los aspectos técnicos de la creación de comisiones regionales de derechos humanos, particularmente en África, diversas cuestiones de principio deben ser planteadas, ya que son susceptibles de predeterminar el cuadro político y jurídico de esos nuevos órganos de los derechos humanos. Las experiencias europea y americana se muestran aquí muy útiles; permitirán evitar que la vía regional hacia la protección internacional de los derechos hu-

<sup>19</sup> Una doble confusión debe ser evitada: la Comisión Interamericana y la Comisión Europea de Derechos del Hombre no tienen el mismo papel: la segunda es un órgano de investigación y conciliación dentro de la Convención Europea de Derechos del Hombre, en tanto que la primera carece de ese soporte convencional y existe por sí misma. Por otra parte, el proyecto de Convención interamericana de derechos humanos, que está a la hora actual sujeto a examen ante los órganos de la OEA, prevé también la creación de una Comisión interamericana de derechos humanos, que sería entonces el equivalente de la Comisión europea.

manos no se convierta en un callejón sin salida respecto de las realidades políticas y sociales de una región dada del mundo.

*1. Las comisiones regionales de derechos humanos y la integración regional.* Cuando se busca aprehender la significación política de la Convención europea de Derechos del Hombre y al efecto se la coloca en la perspectiva de la unificación del continente europeo, nos damos cuenta de que esta Convención se nutre de la integración europea, al tiempo que la nutre. Es un hecho que los elementos supranacionales que contiene (derecho al recurso individual de naturaleza jurídica, y poder de decisión de la Corte, particularmente) no resistirían mucho tiempo en un conjunto orgánico que fuera puramente intergubernamental o que no supusiera su propia superación gracias al proceso de integración jurídica y aun constitucional.

Traducidos los anteriores conceptos en términos de geopolítica de las organizaciones europeas existentes, estos hechos significan que para subsistir y desarrollarse, la Convención de Roma necesita no solamente del soporte institucional del Consejo de Europa, sino también de las implicaciones políticas de las Comunidades europeas, igual que el Consejo de Europa y las Comunidades europeas no podrían, sin peligro, quedar alejadas de la Convención. Interpretando el reconocimiento, por el Reino Unido, del derecho de recurso individual ante la Comisión europea de Derechos del Hombre como pieza del expediente de la candidatura británica a la CEE, la opinión pública y probablemente el gobierno de Londres mismo han devuelto por lo demás a la Convención de Roma esta dimensión original que los errores de la integración europea amenazaban con quitarle. Igualmente, la solución del caso pendiente contra Grecia ante la Comisión, ¿no es susceptible de influir, a la vez, sobre las fronteras del Consejo de Europa y sobre las de las Comunidades?

La experiencia de la Convención de Roma tiende entonces a mostrar que la protección regional de los derechos humanos no puede tener éxito completo sino constituyendo un elemento de una política de integración de los Estados de una región dada. Solamente a este precio resulta admisible el deterioro ocasionado por el regionalismo en materia de derechos humanos al necesario universalismo que postula, no obstante, la naturaleza intrínsecamente idéntica de todos los hombres.

La reciente adopción de los Pactos de derechos humanos de las Naciones Unidas, que conviene preservar como expresión jurídica del carácter universal del ser humano, debería conducirnos a ser en adelante más exigentes en cuanto al regionalismo de lo que lo fuimos en el pasado, cuando ningún sistema universal de garantía efectiva de los derechos humanos parecía realizable.

*Hace falta, entonces, en definitiva que la protección regional se inserte en el cuadro de una organización regional según la Carta de las Naciones Unidas y que devenga un aspecto de la política de integración. Si, por el contrario, la protección regional no fuese más que una forma de cooperación intergubernamental, el particularismo —e incluso el egoísmo—, del que sería la expresión, no justificaría en manera alguna el riesgo de una mengua tan grave del universalismo.*

2. *Las Comisiones regionales de derechos humanos, ¿órganos de promoción u órganos de protección de los mismos?* A las instituciones encargadas de realizar los derechos humanos se les confía, en general, una de las dos misiones siguientes (raramente las dos a la vez): la promoción o bien la protección de los derechos humanos.

La noción de “promoción de los derechos humanos” expresa una acción con decidida proyección futura: los derechos humanos así tomados en consideración, adolecen siempre de alguna laguna, sea que las legislaciones o el derecho internacional no los garanticen a todos o sólo de manera incompleta, sea que los derechos humanos sean mal conocidos por sus titulares, por los Estados o por sus órganos que deban respetarlos. En ese contexto, un órgano de promoción de derechos humanos buscará conocer las insuficiencias y aun las violaciones, no tanto para sancionarlas, como para prevenir la repetición de situaciones parecidas en el porvenir.

El fin de la “protección” de los derechos humanos parecerá, por muchos conceptos, diametralmente opuesto. Aspirando a hacer respetar los derechos del hombre tal como existen en el derecho aplicable hoy en día, la protección desemboca, a causa de las sanciones en que necesariamente se traduce, en un porvenir que perpetúa el pasado. Por otra parte, echará mano, sobre todo, de la técnica jurisdiccional, mientras que la función de promoción empleará las diversas técnicas legislativas: estudios, investigaciones, informes, redacción de textos.

De ahí que los países socialistas, para quienes el derecho y la sociedad de hoy en día están condenados (salvo que el estadio del comunismo haya sido alcanzado), hayan manifestado siempre clara preferencia por los órganos de promoción de los derechos humanos. Igualmente, en los Estados en vía de desarrollo, proteger los derechos del hombre en las condiciones sociales actuales significaría a menudo aceptar al hombre que ahí vive tal como es, cuando en ellas hay, si no que crearlo primero, al menos que transformarlo.

La oposición que acabamos de descubrir entre promoción y protección de los derechos humanos no es, sin embargo, tan infranqueable como podría parecerlo al término de nuestro análisis. Por de pronto, es evidente que la promoción es el primer estadio, la etapa necesaria que conduce a la protección: si no fuera así, sólo las *blue sky laws*, muy conocidas en América Latina, serían el resultado de una promoción que entonces no lo sería en verdad. Además, son numerosos los ejemplos que muestran que la promoción internacional de los derechos humanos conduce a la protección nacional; igualmente, la protección de los derechos humanos no es tan conservadora de estructuras sociales periclitadas como se podría pensar, pues en un término más o menos breve, al poner de manifiesto las lagunas e injusticias, su ejercicio trae aparejada la intervención del legislador.

¿Quiere ello decir que la distinción entre “promoción” y “protección” de los derechos humanos debería ser abandonada? No, al menos en el plano internacional: ella impone ahí, en efecto, la necesidad de *proceder por etapas* para “ajustarse” a la realidad política, social y jurídica de los Estados miembros de la comunidad internacional y obliga a plantear la cuestión de saber si a la dualidad de misiones (promoción y protección) no debería corresponder una dualidad



de órganos, o si en el estado actual de desarrollo insuficiente del derecho internacional, no es preferible la confusión de las dos misiones en beneficio de un solo órgano. En todo caso, importa que al definir las tareas de nuevas comisiones regionales de derechos humanos, estas cuestiones sean resueltas teniendo en cuenta los objetivos más o menos ambiciosos que se quiera alcanzar. *El precedente de la Comisión Interamericana de derechos humanos, muestra que puede ser prudente comenzar por crear un órgano regional de promoción de derechos humanos y no ampliar sino por etapas su misión hacia la necesaria protección.*

3. *Las comisiones regionales de derechos del hombre, ¿órganos de protección judicial de los derechos humanos?: a) Los derechos humanos, ¿objeto de un proceso internacional?* Desde el día en que el movimiento hacia la protección internacional de los derechos del hombre fue puesto en marcha, un verdadero postulado ha sido, por lo general, admitido: el de que *la eficacia de dicha tutela sería siempre directamente proporcional a la jurisdiccionalización de los mismos.* Consecuencia lógica de la explotación política, por los nazis, del sistema insuficientemente judicial de protección de las minorías en el cuadro de la Sociedad de Naciones, ese postulado tiene como consecuencia que la Comisión Europea de Derechos del Hombre no sea, de hecho, sino *una de las piezas* del mecanismo de su protección judicial en Europa, el cual comprende, además, una Corte y un órgano político de decisión (el Comité de Ministros del Consejo de Europa), así como que la Comisión Interamericana vaya a ser encuadrada, en la próxima Convención Interamericana de Derechos Humanos, dentro de un mecanismo de igual naturaleza.<sup>20</sup> Ahora bien: se puede, y aun se debe, preguntar si esta concepción puramente judicial de los derechos humanos responde a las necesidades de las otras regiones del mundo y, en particular, de África. Advirtamos, de paso, que en el dominio de los derechos humanos, la Organización de las Naciones Unidas ha preferido, hasta ahora, los métodos contenciosos que concluyen en sentencias y decisiones judiciales y no los más flexibles de recomendación y conciliación, según revelan tanto los Pactos de Derechos del Hombre, como la Convención relativa a la eliminación de toda forma de discriminación racial.

La noción misma de “proceso” contra el Estado culpable de haber violado derechos humanos, ¿es familiar a la mentalidad africana? Es lícita la duda, puesto que:

“El proceso, según la costumbre africana, no es una discusión siguiendo las reglas de un juego, sino una disputa de la que hay que salir vencedor. La noción de recurso objetivo no existe ahí entonces, y cuando el ciudadano impugna una decisión que viola sus derechos, tiene el sentimiento de atacar a la autoridad, que es la responsable. No se excluye, por otra parte, que

<sup>20</sup> La Conferencia Especializada de San José de Costa Rica, destinada a adoptar la Convención Interamericana de Derechos Humanos, debía tener lugar del 2 al 12 de septiembre de 1969; pero será probablemente diferida a enero o febrero de 1970. *Nota del Coordinador:* Se llevó a cabo del 7 al 22 de noviembre de 1969.

dicha autoridad se considere personalmente involucrada, y ello no alienta mucho a los litigantes a actuar, por temor a la cólera del Ministro o del Administrador.”<sup>21</sup>

¿No es en tales condiciones prematuro crear la Comisión africana de derechos humanos a imagen de la Comisión europea, dando a los simples particulares el derecho de emprender ante ella un verdadero *proceso* contra el Estado culpable? ¿No sería preferible tratar las quejas individuales, no como actos introductivos de instancia, para hablar en el lenguaje de los tribunales, sino como otras tantas *comunicaciones* dignas de ser tomadas en consideración para establecer, llegado el caso, es decir, si las quejas individuales comparadas unas con otras revelan violaciones graves de los derechos humanos a una tendencia o una violación sistemática o persistente de uno de ellos en un Estado dado, un informe objetivo sobre el conjunto de la situación de los mismos en el Estado acusado? La Comisión Interamericana ha seguido, durante los primeros años de su funcionamiento, este procedimiento, cuyas grandes líneas podrían ser fácilmente adaptadas a las realidades africanas.

b) *Los derechos humanos, ¿causa de un litigio internacional?* Ha sido unánimemente admitido que existe una liga intrínseca entre la paz y los derechos humanos, en el sentido de que sin el respeto de los derechos del hombre no puede haber paz, ni interior ni internacional, y en el de que la violación de la paz va acompañada por la de los derechos humanos. La comunidad internacional organizada en el seno de las Naciones Unidas, se ha comprometido a hacer todo lo necesario para preservar la paz, particularmente mediante la promoción y el respeto de los derechos del hombre y la solución pacífica de todos los conflictos internacionales. Parecería, por consecuencia, que siendo uno de los medios que permiten preservar o restablecer la paz, los derechos humanos no deberían jamás constituir la causa de un conflicto entre Estados, susceptible de poner en peligro la paz internacional.

Ahora bien: cuando se examinan los diferentes mecanismos de protección internacional de los derechos humanos, se descubre, no sin sorpresa, que generalmente su puesta en marcha supone, por no decir provoca, *necesariamente* el nacimiento de un conflicto internacional relativo a ellos. Tal es el caso de la Convención Europea de Derechos del Hombre, puesto que un Estado contratante puede, mediante la interposición de un recurso ante la Comisión, encontrar el medio de ventilar el conflicto que lo enfrente a otro Estado contratante. El procedimiento es el mismo en el seno de la OIT, de la UNESCO y de las Naciones Unidas, ya que en las mismas el recurso de un Estado contra otro existe generalmente de pleno derecho y no, en cambio, el recurso de un particular contra un Estado. ¿Será la razón de ello que los Estados, celosos de la dignidad de su soberanía, soportan más fácilmente ser acusados por otro Estado de violar los derechos humanos, que no por un simple particular, el cual podría incluso

<sup>21</sup> Keba M'Baye, Primer Presidente de la Suprema Corte del Senegal, *Les réalités du monde noir et les droits de l'homme*, en "Révue de Droits de l'Homme-Human Rights Journal", vol. II, núm. 3, septiembre de 1969.

ser un súbdito suyo? Y sin embargo, el recurso de un Estado contra otro da lugar a un litigio que perturba las relaciones internacionales. ¿No habría entonces que convertir en facultativa la competencia de las comisiones regionales de derechos humanos en materia de recursos estatales, y admitir, en cambio, los recursos individuales de pleno derecho, dado que ningún individuo es suficientemente poderoso como para que su acción exponga al Estado a un verdadero peligro? Hay que evitar, en efecto, que a las ya numerosas causas de conflictos internacionales, las comisiones regionales de derechos humanos agreguen la posibilidad de suscitar conflictos suplementarios.

*Resumen y Conclusiones.* 1. La Carta de las Naciones Unidas, expresión jurídica de las dimensiones universales del ser humano y de sus derechos y libertades fundamentales, hace, no obstante, posible una acción regional en el dominio de los derechos humanos, sin convertirla, empero, en obligatoria. De ahí se deduce que la cuestión de la constitución de las comisiones regionales de derechos humanos debe considerarse en función de las necesidades y posibilidades de cada una de las regiones del mundo.

2. En África, región enormemente subdesarrollada, el problema de la protección internacional de los derechos humanos no puede ser, por tal causa, planteado del mismo modo y en los mismos términos que en otras regiones más desarrolladas, puesto que respecto de la mayoría de los derechos del hombre, los Estados africanos tienen, en efecto, que crear las condiciones que permitan a los hombres gozarlos efectivamente y no contentarse simplemente con respetarlos. Las Constituciones africanas han hecho, en conjunto, más hincapié sobre los derechos civiles y políticos que sobre los económicos y sociales, insistiendo al mismo tiempo en el hecho de que los derechos del hombre deben ser ejercidos sin ninguna discriminación y que, gracias a la educación y a la instrucción, ellos deben permitir la expansión del ser humano tanto como sea posible dentro de un espíritu favorable a la unidad de África. Si se crea la Comisión Africana de derechos del Hombre, deberá, para tener éxito en su acción, conservarse fiel a las orientaciones que preceden.

3. La organización de la Unidad Africana, organismo regional en el sentido de la Carta de las Naciones Unidas, constituye, por el hecho de la adhesión de la Carta de Addis-Abeba a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cuadro institucional que se impone por sí mismo para la creación de una Comisión Africana de Derechos del Hombre.

4. La experiencia de las organizaciones regionales en el dominio de los derechos humanos, merece ser tomada en consideración para el examen del problema de las comisiones regionales correspondientes:

i) El precedente de la Convención Europea de Derechos del Hombre, que instituye una comisión regional de derechos humanos como una de las piezas del sistema judicial para su protección internacional, no puede ser transplantado tal cual es a África: razones de oportunidad política, así como el estado de integración menos avanzado de África, militan a favor de un reexamen del sistema europeo, tanto en orden a los derechos humanos que se trata de beneficiar con la protección internacional, como en cuanto al mecanismo creado al efecto.

ii) El precedente de la Comisión interamericana de Derechos Humanos, órgano más flexible que su homólogo europeo, merece retener la atención, sobre todo porque revela que un simple órgano de promoción de aquéllos, puede, gracias a su desarrollo impuesto por realidades cotidianas, convertirse en órgano de investigación acerca de la situación de los derechos humanos y aun en órgano de protección judicial respecto de algunos de ellos, por lo menos. Un órgano similar podría crearse sin dificultades jurídicas mayores en el seno de la OUA mediante una simple decisión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, mientras que un sistema similar al de la Convención europea de Derechos Humanos exigiría la difícil negociación de un tratado internacional, sometido, además, a la ratificación de los Estados miembros de la OUA.

5. Para tener buen éxito, la protección regional de los derechos humanos y, por consiguiente, la acción de una comisión regional relativa a los mismos, deberá insertarse en el cuadro de una organización regional, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Desde el momento en que constituye mengua para el necesario universalismo que postula la naturaleza intrínsecamente idéntica de todos los hombres, el particularismo regional expresado institucionalmente mediante una comisión regional de derechos humanos, sólo resulta admisible si representa un aspecto de la política de integración de la región correspondiente.

6. Al definir la misión de una comisión regional de derechos humanos, conviene examinar con cuidado si debe ser órgano de promoción o bien de protección de ellos. El precedente de la Comisión Interamericana muestra que a fin de *ajustarlo* tan precisamente como sea posible a las realidades políticas, económicas, sociales y jurídicas de una región dada, puede ser prudente comenzar por crear un simple órgano de promoción de derechos humanos y ampliar progresivamente y por etapas su misión hacia la necesaria protección de los derechos humanos.

7. No es indispensable que el procedimiento para proteger los derechos humanos sea siempre de carácter exclusivamente judicial, con tal de que el individuo que se pretenda víctima de una violación de sus derechos por un Estado, encuentre en las comisiones regionales de derechos humanos, órganos que estén en medida de tomar su queja en consideración. Por lo menos, durante una primera etapa, las comisiones regionales de derechos humanos no deberían tener por tarea instruir un verdadero proceso contra el Estado pretendidamente culpable, cuando sean llamadas a conocer de la queja de un individuo, sino que deberán contentarse con examinarlas como meras comunicaciones dignas de ser tenidas en cuenta para permitirles formular, llegado el caso —es decir, cuando comparadas esas quejas con otras revelen graves violaciones de derechos humanos o tendencia a la conculcación sistemática o persistente de alguno de ellos en un cierto Estado—, un informe objetivo sobre la situación conjunta de los mismos en el Estado acusado.

8. Siendo uno de los componentes esenciales de la paz interior e internacional, los derechos humanos no deben resultar causa suplementaria de conflictos entre Estados. Asimismo, una comisión regional de derechos humanos no debe ser llamada de pleno derecho a conocer del recurso de un Estado contra otro por violación de derechos humanos, a menos que los dos Estados en cuestión

hayan reconocido previamente la competencia de la misma. Por el contrario, la posibilidad de dirigirse a la comisión regional en el cuadro de un procedimiento no contencioso, debería estar abierta a todos los individuos, siempre que su intervención no sea de tal naturaleza que limite o ponga en peligro la soberanía internacional de los Estados.

9. La composición de las comisiones regionales de derechos humanos, no debería ser uniforme, a fin de que sea posible tener en cuenta los hechos políticos, económicos, sociales, jurídicos y lingüísticos de cada región. Los miembros de las comisiones deberían ser designados a título personal, teniendo cada uno de ellos la obligación de representar a todos los Estados pertenecientes a la región dada.

10. Las relaciones entre las comisiones regionales de derechos humanos y las Naciones Unidas, podrían establecerse a través de la Comisión de Derechos del Hombre de la Organización Universal. Las comisiones regionales serían invitadas a someter a la Comisión de las Naciones Unidas informes anuales rindiendo cuenta de sus actividades; y la Comisión, tras examinarlos, les daría a conocer sus sugerencias y recomendaciones tendientes a establecer una mejor coordinación, a evitar dualidad de intervenciones y a resolver cualquier conflicto de competencia que pudiera surgir.

#### *Bibliografía Sumaria sobre Regionalismo en Materia de Derechos Humanos*

- J. GUYEMAR: *Nations Unies et organisations régionales dans la protection des droits de l'homme*, en "Revue Générale de Droit International Public", 1964, pp. 686-707.
- J. F. LALIVE: *La protection des droits de l'homme dans le cadre des organisations régionales existentes. (Les droits de l'homme en droit interne et en droit internationale)* (Bruxelles, 1968, pp. 497-512). (Existen versiones inglesa y alemana.)
- Andrew LEEMIS: *Draft African Convention on Protection of Human Rights* (Documento preparado por el "International Human Rights Seminar" de la Universidad de California, Berkeley, en mayo de 1969).
- Silvio MARCUS-HELMONS: *Protection universelle ou régionale des droits de l'homme?*, en "Revue Générale Belge", junio de 1968.
- Roger PINTO: *Régionalisme et universalisme dans la protection des droits de l'homme* ("Nobel Symposium — International Protection of Human Rights", Stockholm, 1968, pp. 177-192).
- A. QUINTANO RIPOLLÉS: *La protección de los derechos humanos en lo universal y lo regional. ONU y Consejo de Europa*, en "Revista Española de Derecho Internacional", 1965, pp. 527-551.
- K. VASAK: *Les droits de l'homme et l'Afrique*, en "Revue Belge de Droit International", 1967, pp. 459-478.
- K. VASAK: *La Commission interaméricaine des droits de l'homme* (Paris, 1968; 285 pp.).

- K. VASAK: *Intégration régionale et droits de l'homme: situation en Afrique et en Amérique*, en "Synthèses", Bruxelles, marzo-abril de 1969, pp. 93-96.
- S. E. WERNERS: *Co-operation between jurisdictions on different levels in the field of human rights*, en "Nederlands Tijdschrift voor international Recht", 1968, p. 394.