

# LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EFICACIA DE LAS ESTRUCTURAS DE PROTECCION EN EL AMBITO REGIONAL AMERICANO

## I. Objeto y sentido de la Ponencia

1. Esta breve comunicación tiene por objeto la sintética descripción del Sistema Regional Americano de promoción y protección de los derechos humanos, tomando en consideración algunos elementos de sus relaciones con los regímenes de protección de tipo universal existentes en las Naciones Unidas y en sus organismos especializados, en función del análisis de la eficacia que estas estructuras de protección han alcanzado y de sus perspectivas de evolución y desarrollo.

Pero hay que señalar desde el inicio que este análisis se efectuará dentro del marco del objeto del Coloquio que nos reúne. Es decir, que parte del presupuesto de que «la sumisión del Estado a la autoridad del derecho internacional es un aspecto, ciertamente importante, de un problema más general: el de la sumisión del Estado al Derecho»<sup>1</sup> y de que todos los sistemas (universales y/o regionales) de protección internacional de los derechos humanos constituyen un intento de asegurar el efectivo y real reconocimiento y respeto de la dignidad de la persona humana, fundamento hoy, para la Humanidad entera, de los derechos del hombre<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> G. SPERDUTI, «Dal Positivismo Giuridico al Riconoscimento della Supremazia del Diritto nello Stato Moderno, Relazione Introduttiva», *Colloquio Internazionale su la Concezione del Diritto e dello Stato nell'Era di Rivendicazione della Dignità della Persona* (Roma, 29, 30 y 31 de octubre de 1984), p. 2.

<sup>2</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Preámbulo, Párrafo I y art. 1.º; Pactos Internacionales de Derechos Humanos, Preámbulos, Párrafos Primero y Segundo de los dos Pactos; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Considerando Primero, Preámbulo, Párrafo Primero; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Preámbulo, Párrafo Segundo; véase A. VERDROSS, *La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental, Visión Panorámica de sus Fundamentos y Principales Problemas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 375-383; H. GROS ESPIELL, «La Evolución del Concepto de los Derechos Huma-

## II. El sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos y las relaciones con otros sistemas internacionales de protección

2. 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 materia de 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<sup>3</sup>.

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 sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>, lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup>, resulta de la práctica internacional vigente<sup>6</sup> y lo ha expuesto la doctrina<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>— resultados positivos para aumentar —dentro de

---

nos: Criterios Occidentales, Socialistas y del Tercer Mundo», *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, 5 (Madrid, 1979), pp. 100-101; R. JEAN DUPUY, «L'Universalité des Droits de l'Homme», *Studi in onore di Giuseppe Sperduti* (Milán, 1984).

<sup>3</sup> H. GROS ESPIELL, «Universalismo y regionalismo en la Protección Internacional de los Derechos Humanos», *Los Tratados sobre Derechos Humanos y la legislación mexicana*, UNAM (México, 1981).

<sup>4</sup> Preámbulo, párrafo tercero.

<sup>5</sup> Opinión Consultiva OC/82 del 24 de septiembre de 1982, «Otros tratados objeto de la función consultiva de la Corte» (art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 40 y 47.

<sup>6</sup> H. GROS ESPIELL, *op. cit.*

<sup>7</sup> H. GROS ESPIELL, *op. cit.*, especialmente párrafo 11, pp. 14 y 15, y la bibliografía allí citada.

<sup>8</sup> Convención Americana, art. 47.d); Reglamento, art. 36. Véase M. TARDU, «Coexistence des procédures universelles et régionales des plaintes individuelles dans le domaine des droits de l'homme», *Revue des Droits de l'Homme*, IV, 28 (1971); M. TARDU, «The Protocol to the United Nations Covenant on Civil and Political Rights and the Inter American

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<sup>9</sup>, Argentina<sup>9 bis</sup>, Uruguay<sup>10</sup> y Chile<sup>11</sup> bajo los gobiernos militares que sufrieron o sufren y de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Haití, Paraguay, Cuba, Suriname, etcétera<sup>12</sup>.

---

System: A Study of Co-Existency Petition Procedures», *American Journal of International Law*, 70 (1976), 778.

<sup>9</sup> 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 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Informe del Enviado Especial Prof. Héctor Gros Espiell, E/CN.4/1983/22) y hubo un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser. L/V/II.53, dor. 6, rev. 2, 1981) que, a diferencia del enviado de las Naciones Unidas, no fue autorizada a hacer una investigación *in loco*. Hubo también procedimientos seguidos ante la OIT (véase H. GROS ESPIELL, *La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Latina*, UNAM, México, 1978, pp. 93-95).

<sup>9 bis</sup> En Argentina hubo un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser. L/V/II 49, dor. 20, 1980), revelador y preciso que anticipó algunas de las tremendas revelaciones de la Comisión Sábato (septiembre de 1983). Las Naciones Unidas, al contrario, nunca investigaron la situación argentina.

<sup>10</sup> 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). Hubo anteriormente varios procedimientos seguidos ante la OIT (H. GROS ESPIELL, *op. cit.*, pp. 96-99).

<sup>11</sup> En Chile hubo tres informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser. L/V/II.34, doc. 21, 1974; OEA/Ser. L/V/II.37, doc. 19, 1976; OEA/Ser. L/II.40, doc. 10, 1977). Hubo informes del Grupo Especial sobre Chile y luego del Relator Especial sobre Chile de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y un informe de la Comisión de Encuesta de la OIT (H. GROS ESPIELL, *La Organización Internacional*, cit., pp. 114-132; H. GROS ESPIELL, *Le Fonctionnement des Institutions Régionales de Protection des Droits de l'Homme Illustré par l'Affaire Chilén*, Strasburg, Institut International des Droits de l'Homme, 1977).

<sup>12</sup> 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 hay un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha realizado sobre este país un Informe Especial (OEA/Ser. L/V/II.53, doc. 21, Rev., 2, 1981). Sobre

### III. El Sistema Regional Americano de protección de los Derechos Humanos. Origen. Evolución. Situación actual

3. 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<sup>13</sup>— reposa hoy fundamentalmente en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, abril 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

---

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, 1983 y 1984). Ha habido también informes sobre la República Dominicana en 1966, Honduras en 1970, Paraguay en 1978, Panamá en 1978 y Colombia en 1981.

<sup>13</sup> H. GROS ESPIELL, «Le Système Interamericaine comme régime régional de protection international des droits de l'homme», *Academie de Droit International, Recueil des Cours*, II (1975), pp. 14-16; H. GROS ESPIELL, «L'Organisation des Etats Americains», en UNESCO, *Les Dimensions Internationales des Droits de l'Homme*, pp. 601-603. Pueden consultarse además libros de D. URIBE VARGAS, *Los derechos humanos y el Sistema Interamericano*, Madrid, 1972; M. G. MONROY CABRA, *Los Derechos Humanos*, capítulos VIII y IX, Bogotá, Temis, 1980; T. BUERGENTHAL, «El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos», *Anuario Jurídico Interamericano* (1981); T. BUERGENTHAL, R. NORRIS y D. SHELTON, *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 Internacional 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.

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>14</sup>.

Este Sistema tiene la característica de que mientras la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Reformada de la OEA<sup>15</sup> y, en lo pertinente, el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>16</sup> son aplicables a todos los Estados miembros del Sistema Interamericano, es decir, a treinta y un Estados<sup>17</sup>, son hoy partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sólo dieciocho Estados, únicos a los que la Convención, en principio, se aplica actualmente<sup>18</sup>. Esta situación trae como conse-

---

<sup>14</sup> Todos estos textos están recopilados en: *Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano* (Actualizado en septiembre de 1983), OEA, Washington.

<sup>15</sup> Esta Carta prevé la existencia, como órgano de la Organización, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [art. 5.1.c)], 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 sobre 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 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: H. GROS ESPIELL, *Le Systeme*, cit., p. 125, y Th. BUERGENTHAL, «The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights», *American Journal of International Law*, 62 (1968).]

<sup>16</sup> Estatuto, arts. 1,° 2.° b), 18; Reglamento, arts. 48-50. Estas normas del Estatuto y del Reglamento se refieren al régimen aplicable a los Estados miembros de la OEA no partes en la Convención.

<sup>17</sup> Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>18</sup> 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), Perú (1978), República Dominicana (1978), Venezuela (1977). Hay que destacar que Estados Unidos firmó el 1 de junio de 1977, pero que aún no ha ratificado. Brasil no ha firmado. Chile y Uruguay —los dos países a los que se deben los proyectos iniciales de la Convención y que fueron sus grandes impulsores, en su época democrática, habiéndola firmado el 22 de noviembre de

cuencia que coexistan dos regímenes de promoción y protección: uno para los Estados partes en la Convención y otro para los no partes<sup>19</sup> y que un mismo órgano, la Comisión Interamericana, actúa con respecto a los dos regímenes con competencias normalmente análogas, pero no idénticas<sup>20</sup>. 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 cinco Estados<sup>21</sup>, 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 competencia directamente atribuida por la Carta Reformada de la Organización<sup>22</sup>, sino tan sólo un órgano del Sistema Regional de protección de derechos humanos regulado por el Pacto de San José<sup>23</sup>.

4. El Sistema Interamericano encara la promoción y protección de todos los derechos humanos, es decir, tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales<sup>24</sup>. Pero mientras que los primeros poseen un procedimiento específico de protección<sup>25</sup>, 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»<sup>26</sup>.

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

---

1969—, no la han ratificado. Se espera que, restablecida la Democracia en el Uruguay en marzo de 1985, se concrete de inmediato la ratificación.

<sup>19</sup> Situación actual regulada por el Estatuto y por el Reglamento de la Comisión (arts. 1.º, 18, 19 y 20; arts. 28-47 y 48-50, respectivamente).

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Costa Rica, Honduras, Perú, Venezuela y Argentina. Se anuncia la próxima decisión en este sentido del Gobierno del Ecuador.

<sup>22</sup> Art. 150.

<sup>23</sup> Art. 33.b).

<sup>24</sup> H. GROS ESPIELL, *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.

<sup>25</sup> Convención Americana, Parte II, arts. 33-73.

<sup>26</sup> Convención Americana, art. 26.

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<sup>27</sup>.

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 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.

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<sup>28</sup>.

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 la Convención, diferenciándose así tanto del régimen de las Naciones Unidas, en que esta vía está abierta sólo en el caso de los Estados

---

<sup>27</sup> H. GROS ESPIELL, *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 continuará tratándose en la próxima Asamblea General, en noviembre de 1984.

<sup>28</sup> Estatuto de la Comisión, arts. 19.c) y 20.b); Convención Americana, art. 44; Th. BUERGENTHAL, D. NORRIS y SHELTON, *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1983, pp. 165 y ss.

Partes en el Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos 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.

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<sup>28 bis</sup>—, 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 artículos 44, 46-48 para llegar al informe a que se refiere el artículo 49, a la solución encarada en los artículos 50 y 51 y, eventualmente, a la intervención de la Corte (arts. 61 y ss.). Las comunicaciones individuales han sido el elemento formativo de una convicción que ha llevado a redactar informes por países<sup>29</sup>, 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<sup>30</sup> y deben ser tenidos especialmente en cuenta para hacer un 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

---

<sup>28 bis</sup> Th. BUERGENTHAL, «The American and European Convention on Human Rights: Similarities and Differences», *Am. University Law Review*, 30 (1980), p. 115.

<sup>29</sup> Estatuto de la Comisión, art. 18.c) y g); Reglamento de la Comisión, art. 23.2 y, en especial, cap. V; De los Informes Generales y Especiales, arts. 56-59; BUERGENTHAL - NORRIS - SHELTON, *op. cit.*, p. 229.

<sup>30</sup> Por ejemplo el informe sobre la Argentina OEA/Ser. L/V/II.53 del 30 de junio de 1981. Otro ejemplo de acción 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* (1968), p. 508.

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, al 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. Volveremos sobre este tema al precisar nuestras reflexiones y conclusiones finales.

6. El Sistema Regional americano de protección de los derechos humanos parte del principio que es un sistema en el que los Estados que lo integran están unidos por una común concepción respecto de la democracia<sup>31</sup>. 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 lo son en cuanto derechos inherentes del hombre, frente a los que el Estado se justifica porque los respeta y los hace posibles y los garantiza.

Democracia y Derechos Humanos son dos términos indisolublemente unidos en el Sistema Regional americano, que se explican y condicionan recíprocamente. 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<sup>31 bis</sup>, no alteran esta afirmación, que le da al Sistema Interamericano en la materia caracteres particulares y diferentes respecto del Sistema Universal de promoción y protección.

---

<sup>31</sup> H. GROS ESPIELL, «La Democracia y la Protección Internacional de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano», *Estudios en Honor de Carlos Dunshee de Abranches*, OEA, Washington (en prensa).

<sup>31 bis</sup> 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.

#### IV. Eficacia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

7. 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 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 acentúa, aumente y perfeccione.

8. 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»<sup>32</sup>, «que tiene capacidad para hacer efectivo el propósito o el fin que determinó su establecimiento».

Esta acepción, que coincide con la que LITRE 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»<sup>33</sup>.

Eficacia es un concepto que no debe confundirse con efectividad.

<sup>32</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 1970, p. 504.

<sup>33</sup> Ch. de VISSCHER, *Theories et Réalités en Droit International Public*, 3.ª ed., París, 1960, p. 390, núm. 1.

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 de validez y eficacia, 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<sup>34</sup>.

La efectividad, en cambio, se explica con referencia a una situación de hecho a la que la norma jurídica se remite, o que presupone, para su vigencia o aplicación<sup>35</sup>.

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<sup>36</sup>—, y que ha 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»<sup>37</sup>.

## V. Condiciones para el respeto real de los Derechos Humanos. Las violaciones de los Derechos Humanos en América Latina. Características. Evolución

9. Toda reflexión sobre la situación de los derechos humanos en América Latina debe partir de la consideración de que

<sup>34</sup> H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Londres, 1951, p. 114; Ch. de VISSCHER, *Les Effectivités du Droit International Public*, París, 1967.

<sup>35</sup> A. MIAJA DE LA MUELA, *Introducción al Derecho Internacional Público*, 7.ª ed., Madrid, 1979, pp. 70-73.

<sup>36</sup> «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 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, Preámbulo, Cuarto Párrafo).

<sup>37</sup> *Convención Americana de Derechos Humanos*, Preámbulo, Párrafo Primero.

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 y 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.

10. 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 circunstancias (mera forma de poder fáctico), a instituciones con aspiración de perma-

nencia 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 las dictaduras del 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<sup>38</sup>.

Las aterradoras descripciones de lo sucedido en la Argentina entre 1976 y 1982, puestas de manifiesto por la Comisión Sábato<sup>39</sup>, muestran un panorama terrorífico, sólo comparable al de

---

<sup>38</sup> H. GROS ESPIELL, «Los Derechos Humanos en América Latina», *Cuadernos de Ciencia Política y Sociología*, 13 (Madrid, diciembre 1983; enero 1984), pp. 14-15.

<sup>39</sup> Véase: El prólogo del «Informe Sábato» (*El País*, Madrid, 4 de octubre de 1984), 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

los horrores de la represión nazi, demostrativo de hasta dónde puede llegar la demencia homicida, fundada en la nefasta teoría

---

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 estrictas 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 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 miserias para ayudar a sus moradores. Todos caían en la redada: dirigentes sindicalistas 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 o 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 ba-

de la «Seguridad del Estado»<sup>40</sup>, 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 preparar y a contribuir el abatimiento de estos regímenes y de estas ideologías incompatibles con la tradición y el pensamiento americano.

## VI. La Convención Americana, la Comisión Interamericana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la eficacia del Sistema Regional de Protección

11. 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

---

talla y morían en el enfrentamiento o se suicidaban antes de entregarse, y pocos llegaban vivos a las 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 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 podremos estar seguros de que nunca más en nuestra patria se repetirán hechos que nos han hecho trágicamente famosos en el mundo civilizado.»

<sup>40</sup> Sobre la doctrina de la seguridad nacional, véanse: Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Coloquio sobre Seguridad, Estado y Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1982; J. COMBLIN, *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.

Americana sobre Derechos Humanos, tanto respecto de los Estados miembros de la OEA que no son parte 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 <sup>41</sup>.

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 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 <sup>42</sup>, y pese a que no siempre la Asamblea General de la Organización ha respondido con la decisión y energía deseable a las denuncias y planteamientos contenidos en los informes de la Comisión <sup>43</sup>.

Pero si lo hecho ha sido importante, pese a sus obvias limitaciones, lo que resta por hacer es enorme. La Comisión ha de

---

<sup>41</sup> K. VASAK, *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*, París, 1968; C. SEPÚLVEDA, «La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1960-1981)», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 46, Año XVI (México, enero-abril, 1982); A. A. CANÇADO TRINDADE, «E evolução do Sistema Interamericano de Proteção do Direitos Humanos: avaliação crítica», *Revista de Informação Legislativa*, 73 (enero-marzo 1982); F. VOLIO, «La Comisión Interamericana de Derechos Humanos», *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA (Washington, 1980); R. A. AGUILAR, «La Comisión Americana de Derechos Humanos», *Nuevo Mundo*, 2 (Caracas, 1979); *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diez años de actividades (1971-1981)*, OEA, Washington, 1982; *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959-1984), 25 años luchando por los derechos humanos en América*, OEA, Washington, 1984.

<sup>42</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 34, 35 y 36; Estatuto, arts. 2.º y 3.º

<sup>43</sup> 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. Puede, sin embargo, recordarse como positivas excepciones las resoluciones AG/Res. 53 (I-0/71), párrafos 2, 3 y 4; AG/Res. 443 (IX-0/79), párrafos 3, 4, 6 y 7; AG/Res. 510 (X-0/80), y AG/Res. 543 (IX-0/81). El texto de estas resoluciones en: *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Diez años de actividades, 1971-1981*, pp. 343-389.

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 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 ponerse en funcionamiento real el régimen de tramitación de las comunicaciones o peticiones individuales, previsto por el artículo 44 de la Convención, 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 la eficacia del Sistema no podrá completarse 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.

12. 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 trascendencia que debió haber poseído<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> C. DUNSHEE DE ABRANCHES, «La Corte Interamericana de Derechos Humanos», *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA, Washington, 1980; E. VARGAS CARREÑO, «La Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo, Experiencia y Visión de América Latina*, 2, Santiago de Chile, 1981; T. BUERGENTHAL, «The Inter American Court of Human Rights», *American Journal of International Law*, 76, 2 (1982); H. GROS ESPIELL, «La Elección de los Miembros de la Corte Internacional de Justicia», *Revista de la Academia Interamericana de Derecho Internacional y Comparado*, 111 (Río de Janeiro); L. D. TINOCO, «La Corte Interamericana de De-

Ello se ha debido a varias causas.

En primer término a que sólo cinco Estados <sup>45</sup> 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 tenido un solo caso contencioso que, además, por su atipicidad 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 <sup>46</sup>.

En segundo término porque incluso respecto de estos cuatro Estados —ya que Argentina depositó el instrumento de adhesión a la Convención y la declaración relativa al artículo 63 en septiembre de 1984— no han podido llegar a la Corte casos llevados por ellos o la Comisión según el artículo 61 de la Convención, 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 abrir la vía a la Corte, según el artículo 51, sino, normalmente, a describir situaciones generales, a hacer informes por países y a elaborar su informe anual a la Asamblea General de la Organización.

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 cuatro ocasiones. En dos casos las opiniones consultivas fueron solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos <sup>47</sup> y en dos casos

---

rechos Humanos», *Anuario del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional* (Madrid, 1979).

<sup>45</sup> Costa Rica (1970), Honduras (1977), Perú (1978), Venezuela (1977) y Argentina (1984). Ecuador que es parte en el Convenio desde 1977 parece que muy pronto hará la declaración prevista por el artículo 63.

<sup>46</sup> Caso Viviana Gallardo y Otras/Gobierno de Costa Rica; Resoluciones 101/81 y 13/83 de la Corte; véase: E. VIO GROSSI, «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).

<sup>47</sup> Opinión Consultiva OC/2/82 del 24 de septiembre de 1982. El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención

por Estados: Perú y Costa Rica<sup>48</sup>. En tres de estos cuatro casos la solicitud se fundó en el artículo 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 cuarto caso, un Estado Parte, en base al párrafo 2 del artículo 64, pidió una opinión «acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales». 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, la verdad es que la Corte no ha sido consultada con la frecuencia que cabía esperar.

Para que la Corte adquiriera 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.

13. 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 parte en ella. En especial es necesario que se dilucide el caso de Estados Unidos, que firmó el 1 de junio de 1977, durante la Presidencia de Carter, pero que aún no ha ratificado; que Chile y Uruguay, que firmaron en 1969, la ratifiquen; que firmen Brasil, Paraguay, Suriname y la gran mayoría de los Estados de habla inglesa miembros de

---

Americana (arts. 74 y 75); Opinión Consultiva OC/3/83 del 8 de septiembre de 1983, Restricciones a la Pena de Muerte (arts. 4.2 y 4.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

<sup>48</sup> Opinión Consultiva OC/1/82 del 24 de septiembre de 1982. «Otros Tratados» Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); Opinión Consultiva OC/4/84 del 19 de enero de 1984, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización.

la OEA que, con excepción de Granada y Jamaica, no son aún signatarios.

Es previsible que el Uruguay ratifique inmediatamente después de establecido, el 1 de marzo de 1985, el gobierno democrático que resultará de las elecciones del 25 de noviembre de 1985. Quizás, si continúa y se ahonda el lento proceso de democratización del Brasil, este país puede firmar en 1985. En cuanto al Paraguay y a Chile no puede pensarse que estos países sean partes hasta que finalicen los gobiernos de los generales Pinochet y Stroessner. Y, por último, en lo que se refiere a los países de lengua inglesa del Caribe, sin poder hacer ningún pronóstico, la verdad es que no es imposible que algunas firmas se logren en lo que falta del año 1984 y en 1985.

Vale la pena recordar que si se unen las poblaciones de los Estados Unidos, del Brasil, de Chile, de Uruguay y de Paraguay, mucho más de la mitad de la población de América Latina no está cubierta con la protección de los derechos que resulta de la aplicación de la Convención Americana. Las recientes adhesiones de México y Argentina, en 1982 y 1983, fueron importantes desde este punto de vista, pero lo que aún falta es mucho.

14. 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 anteproyecto. Varios años serán precisos para que el texto final llegue a ser adoptado y se abra el proceso de firmas y ratificaciones.

15. Pero todo esto, aunque muy importante, constituye sólo la base normativa 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 las violaciones y para la democratización de la vida política. Pero sin el progreso mate-

rial, sin la creación de una conciencia colectiva realmente fuerte y actuante, sin afirmación de los sistemas democráticos, 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 caso de Haití es un ejemplo, claro y demostrativo, de que si no se dan determinados presupuestos materiales y jurídicos internos, si no existe conciencia y opinión pública, si reina la miseria y el analfabetismo y el país sufre una dictadura elemental y opresiva, poco o nada significa que ese Estado sea parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pero este caso extremo es la excepción e, incluso en él, 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 condicionan negativamente las posibilidades de eficacia del Sistema Regional.

## **VII. Balance y perspectivas en cuanto a la eficacia del Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos**

16. 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 nueve 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

se vislumbraba en 1975. Políticamente el Perú salió de un régimen militar y se llegó a un sistema democrático, para entrar luego en un proceso de guerrillas, de subversión y de conmoción de consecuencias hoy difíciles de prever. Ecuador retomó la senda civilista y democrática. Argentina, después de la terrible pesadilla sufrida, volvió a la Democracia. Brasil continúa su proceso evolutivo, y en el Uruguay, todo hace pensar en un retorno muy próximo a la democracia tradicional que le dio, en su momento, progreso y prestigio excepcionales. Centro América, por su parte, se debate en un proceso de guerra y conmoción —que afecta de manera directa la posibilidad de vigencia efectiva de los derechos humanos— y, con excepción de Costa Rica, la situación a este respecto es difícil y problemática. Chile, Paraguay y Haití permanecen congelados en sus regímenes autoritarios, dictatoriales o tiránicos. En cuanto a los Estados del Caribe y Suriname, sus problemáticas son aún más complejas.

Pese a estas salvedades, 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. Mientras el sistema normativo ha progresado, la realidad americana en materia de derechos humanos poco ha avanzado. Ha habido en la América Latina en estos treinta y cinco años, un cierto adelanto en el desarrollo económico, podría decirse que la opinión pública está más informada y es más crítica, que los niveles de vida han tenido algunas mejoras y los pueblos aspiran ahora, con justa y perentoria exigencia, a que se reconozcan y garanticen sus derechos. Pero, salvo algunos casos, no hay en la América Latina de hoy una realidad de respeto de los derechos humanos más acentuada que en 1948 y, por

el contrario, es fácil encontrar situaciones en que el retroceso ha sido evidente.

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. Pero lo que se ha realizado no ha sido en vano. 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 de concientización, de la más alta importancia. El progreso normativo ha servido, pues, para crear e impulsar una informada conciencia latinoamericana que exige, con creciente 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<sup>49</sup>.

17. ¿Qué puede decirse, como conclusión, de una comparación sobre la eficacia del Sistema Regional americano de protección de los derechos humanos frente a la eficacia de otros sistemas de protección de tipo regional?

---

<sup>49</sup> H. GROS ESPIELL, *Recueil des Cours, cit.*, II, 1975, pp. 52-54.

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 Europeas 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 quieran 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 en el párrafo 13, 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.

18. 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 y protección de los derechos humanos.