

LA PROYECTADA CONVENCION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Carlos GARCÍA BAUER,
Profesor de la Universidad
de San Carlos, de Guatemala

Acción regional. Movimiento panamericanista. Establecimiento de la Comisión Interamericana. Proyecto de Convención. Después de la Conferencia de Río de Janeiro. Título de la Convención. Sujetos de la protección y derechos protegidos. Derechos económicos, sociales y culturales. Promoción y protección. Organización y funciones de la Comisión. Procedimiento y atribuciones en cuanto a los derechos civiles y políticos. Competencia de la Comisión en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales. Opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: a) En cuanto a la organización de la Comisión en la Convención; b) En cuanto al derecho de petición; c) En cuanto a la aceptación del recurso; d) Procedimiento a seguir. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Competencia de la Corte. Otras sugerencias de la Comisión. Otras partes del Proyecto.

Acción regional. A diferencia de lo que sucedió en la Sociedad de Naciones, al suscribirse en San Francisco, en 1945, la Carta de las Naciones Unidas, se consideró y se aceptó la posibilidad de la existencia de acuerdos u organismos regionales, no sólo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sino también para otros fines de cooperación internacional. Es así como en el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas se consignó el compromiso de los miembros de tomar medidas *conjunta o separadamente*, en cooperación con la Organización mundial, para realizar determinados propósitos, entre los cuales está promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Disposiciones tales de la Carta de las Naciones Unidas han permitido contemplar la posibilidad, y más que posibilidad: la conveniencia de establecer al lado de un mecanismo mundial para la promoción y protección de los derechos humanos, mecanismos y sistemas regionales, como ha sucedido en Europa Occidental al suscribirse la Convención Europea de Derechos Humanos y los Protocolos que la complementan, y la Carta Social Europea, y en el caso de América, al establecerse la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y proyectarse la celebración de una Convención Interamericana de Derechos Humanos. En cuanto a África y a parte de Asia, también se han propuesto sistemas regionales de protección de derechos humanos. Durante la Conferencia Africana sobre el impe-

rio del Derecho (*on the rule of law*), celebrada en Lagos en 1961, y durante el Seminario de Derechos de los Países en desarrollo, que tuvo lugar en Dakar en febrero de 1966, se propuso la celebración de una Convención Africana de Derechos Humanos. Propuesta en el mismo sentido para el Sudeste asiático y el área del Pacífico se hizo en la Conferencia que en enero de 1966 celebró en Ceylán la Comisión Internacional de Juristas. Es evidente que una acción internacional regional en este continente para garantizar el respeto y observancia de los derechos humanos es de incalculable utilidad para cumplir los propósitos y principios consignados, tanto en la Carta de las Naciones Unidas, como en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

El 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas, después de cerca de dieciocho años de esfuerzos, adoptó su Resolución 2 200 (XXI) aprobando y abriendo a la firma y ratificación o a la adhesión: *a*) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; *b*) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y *c*) El Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tal circunstancia hizo pensar a algunos que en vista de la celebración de esos instrumentos, era ya innecesario continuar esforzándose por suscribir la Convención Interamericana de Derechos Humanos, cuyo Anteproyecto había sido formulado en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y que estaba siendo objeto de revisión, de conformidad con lo dispuesto en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro de 1965. Esto llevó al Consejo de la Organización de los Estados Americanos, el 17 de junio de 1967, a plantear a los Gobiernos de los Estados Miembros el punto de si, no obstante la aprobación de esos Pactos y Protocolo, debería existir una Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y cuál debería ser su contenido, especialmente si esta Convención debiera limitarse a establecer un sistema institucional y procesal interamericano para la protección de esos derechos, que comprendiera una Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, eventualmente, una Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto, desde luego, obedecía a que el sistema institucional y procesal de los instrumentos de las Naciones Unidas no es tan completo como el contemplado por la Convención interamericana, cuyo proyecto sigue más de cerca el sistema de protección europeo, en tanto que en dichos instrumentos se hace una elaboración más amplia de lo que podía llamarse la parte substantiva de los derechos humanos.

La respuesta de los Gobiernos a la consulta formulada por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, fue en el sentido de que diez de los doce Estados Miembros que evacuaron la consulta se manifestaron en favor de que se continuase la preparación de la Convención Interamericana, coordinándola con los Pactos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Estos países son: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela. Dos países, sin embargo, Brasil y Argentina, se expresaron en contra de que se continuase con la preparación de la Convención Interamericana, manifestando el Brasil que los Pactos Internacionales ya adoptados establecen una reglamentación universal y única de los

derechos humanos.¹ Respecto al contenido de la Convención Americana, hubo discrepancia en las respuestas que dieron los diversos Gobiernos. Cinco Estados: Ecuador, Guatemala, Venezuela, Colombia y Costa Rica externaron opinión en el sentido de que la Convención Interamericana no debería limitarse a establecer un sistema institucional y procesal, sino que habría de contener también normas sustantivas. Dos Estados, Chile y Uruguay, manifestaron que la Convención Interamericana debería limitarse a establecer un sistema institucional y procesal, y otros dos, Estados Unidos y México, parecieron no tener todavía una posición definitiva sobre este punto.

Como resultado de la encuesta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su decimoctavo periodo de sesiones llegó a la conclusión de que es perfectamente posible la coexistencia de los Pactos Humanos, la cual deberá ser autónoma, aunque coordinada con dichos Pactos. La Comisión recordaba, oportunamente, que el Protocolo de Buenos Aires, que contiene las reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su artículo 112 hizo mención expresa de una convención interamericana sobre derechos humanos, llamada a determinar la estructura, competencia y procedimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos así como de los otros órganos encargados de esa materia, y que el mismo artículo le atribuía a esa Comisión la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la OEA en esa materia. Es evidente, como veremos, que la Organización de los Estados Americanos no puede desentenderse de la obligación de estructurar un mecanismo apropiado para la protección de los derechos humanos en el continente americano, si no es dando marcha atrás en el mismo proceso que estableció para llenar los altos fines de su Carta constitutiva e incumpliendo principios fundamentales del Panamericanismo. Y ese mecanismo no puede establecerse con la necesaria efectividad si no es celebrando una Convención Interamericana, como se ha proyectado.

Movimiento panamericanista. La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en la ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 y que fue tan importante para el desarrollo del Panamericanismo, aprobó su Resolución XL con el título de *Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre*, en la cual se pronunció en favor de un sistema de protección internacional de tales derechos y encomendó la redacción del anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, que tres años después iba a ser aprobado en Bogotá en la forma que conocemos. En esa Resolución, la Conferencia de México se comprometió a la adopción de una “convención por los Estados del Continente”, ya que contemplaba, que la declaración fuese adoptada en dicha forma, de convención.

La IX Conferencia Interamericana de Bogotá de 1948, a la par que reafirmó como principio del panamericanismo la efectiva protección de los derechos humanos, dio importantes pasos en pro de la observancia y respeto de estos derechos

¹ *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* —OEA/Ser. L/V/II. 19-Doc. 18 (español) 4 abril, 1968, p. 7.

en el hemisferio. Esa Conferencia encargó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre. Por ese entonces (se iba a hacer dos años después) no se había suscrito la Convención de Roma que iba a establecer la Corte Europea de Derechos Humanos. La Conferencia Interamericana de Caracas de 1954 va a insistir en que se estudie la posibilidad de establecer esa Corte. Es decir, que desde hace veinte años se viene pensando por el sistema interamericano en el aspecto procesal e institucional que ayude a proteger en cada país la observancia de los derechos humanos, uno de los puntos incluidos en el proyecto de convención que se considera en la Organización de los Estados Americanos.

En 1959, en Santiago de Chile, la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores toma dos importantes decisiones políticas al decidir, en su Resolución VIII, crear una *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* compuesta de siete miembros elegidos a título personal, encargada de promover el respeto de tales derechos, y encargar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos de elaborar, en su Cuarta Reunión, que se iba a celebrar inmediatamente en ese año, un proyecto de convención sobre derechos humanos. Tales decisiones insuflan nueva vida al movimiento panamericano encaminado a la promoción y protección de los derechos humanos. El Consejo Interamericano de Jurisconsultos cumple el encargo elaborando el Proyecto de Convención, y la Comisión Interamericana, una vez aprobado su Estatuto por el Consejo de la OEA, comienza a funcionar.

Establecimiento de la Comisión Interamericana. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se constituyó como entidad autónoma de la Organización de los Estados Americanos, con el mandato que le dio la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de *promover* el respeto de los derechos humanos, y se organizó como lo estableció su Estatuto aprobado el 25 de mayo de 1960. Sus funciones y atribuciones necesariamente tenían que ser limitadas, dada la forma en que se había decidido su establecimiento, pues no se podía ir muy lejos en esta materia si los Estados afectados no se comprometían, por vía de una Convención, a reconocerle la competencia necesaria para la promoción y para una eficaz protección de los derechos humanos, ya que tal competencia implica indefectiblemente entrar en terrenos que se han considerado del dominio reservado de los Estados. Aparte de servir de cuerpo consultivo de la Organización en materia de derechos humanos, la Comisión Interamericana fue autorizada para preparar estudios e informes, formular ciertas recomendaciones y solicitar información sobre las medidas que respecto a derechos humanos adoptasen los Gobiernos, así como para “estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América”. Era evidente que no se podía hablar de que la Comisión Interamericana podía desenvolverse en forma que pudiese proteger efectivamente los derechos humanos. Pero su misión no era propiamente la de ofrecer protección, la de proteger. La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores lo dijo en su Resolución al crear la Comisión, y el Estatuto de la Comisión (que aprobó el Consejo de la Organización de los Estados Americanos) lo repitió: su mandato era *promover* el respeto de los derechos humanos.

En el convencimiento de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no podía actuar como se deseaba, por lo limitado de sus facultades, la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962, en su Resolución IX, al reconocer que constituía

“Una necesidad imperiosa acelerar en el Continente la evolución de la defensa colectiva de los derechos de la persona humana, con el objeto de que dicha evolución culmine en la protección internacional y jurisdiccional de tales derechos”,

resolvió encomendar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos la reforma del Estatuto de la Comisión

“a fin de ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades en el grado que le permita llevar a cabo eficazmente la promoción del respeto a esos derechos en los países continentales”.

Sin embargo, el Consejo de la OEA no estaba en condiciones de ampliar y fortalecer esas facultades de la Comisión para lograr el propósito señalado, puesto que para el caso se requería la celebración de la proyectada Convención Interamericana de Derechos Humanos o bien instrumentos internacionales formales que a tal efecto obligasen a los países que los ratificasen. Por eso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe que sometió a la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de 1965,² expresaba que ante la dificultad de tener en vigor en breve tiempo una Convención, era imperativo fortalecer las facultades y atribuciones de la Comisión.

El espíritu que prevaleció en Río de Janeiro en noviembre de 1965, en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, permitió que el Órgano Supremo de la Organización de los Estados Americanos, adoptase en materia de derechos humanos dos resoluciones importantes: una, a la que nos referiremos más adelante, sobre la elaboración de la Convención, y otra, contenida en la Resolución XXII, en que dispuso ampliar las facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, modificando su Estatuto y autorizándole para examinar las comunicaciones que recibiere y para dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados Americanos en demanda de informaciones, así como para que les formule recomendaciones a fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos fundamentales.

En 1966, la Comisión Especial de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que en Panamá preparó el Anteproyecto de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, dio un paso adelante de indudable trascendencia, al consignar en el articulado del Anteproyecto la decisión de la existencia de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para promover su observancia y defensa y servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia, y al reafirmar su resolución de celebrar una Convención interamericana

² Doc. 11-30 abril de 1965. mayo-junio de 1965.

sobre derechos humanos. En el Anteproyecto se estableció que mientras no entre en vigor esta Convención, la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observancia de tales derechos. Aprobados esos artículos del Anteproyecto en la Tercera Conferencia Interamericana celebrada en febrero de 1967, pasaron a ser los artículos 112 y 150 del Protocolo de Buenos Aires, instrumento en el cual también se incluyó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el artículo 51, como uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, demostrando así la importancia que se le quiere atribuir a aquélla.

Dentro de su competencia, no obstante lo limitado de sus atribuciones, la Comisión se ha desenvuelto con habilidad y ha desarrollado importante labor durante sus ocho años de existencia. Se ha interesado vivamente porque se establezca un sistema eficaz de protección y ha colaborado para que se celebre la esperada Convención Interamericana de Derechos Humanos. Con sus actividades y con su presencia en diversos países ha significado el interés de la Comunidad Americana en cuanto a la observancia de los derechos humanos. Indudablemente, después de ver actuar por varios años a la Comisión, los países americanos se han acostumbrado a la existencia de una entidad internacional americana que desarrolla actividades en el campo de los derechos humanos relacionados con esos países, lo cual es importante para el establecimiento de un eficaz sistema de protección de los mismos. Obviamente, la existencia de la Comisión durante varios años, facilitó que los países americanos aceptaran que primero en Panamá y después en el Protocolo de Buenos Aires se incluyeran disposiciones garantizando la permanencia y funcionamiento de la misma. El Protocolo de Buenos Aires ya ha sido ratificado por buen número de países y es posible que entre en vigor durante el presente año. Al entrar en vigor, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tendrá, por primera vez, una base contractual y podrá velar mejor por la observancia de los derechos humanos en el continente.

Proyecto de Convención. El Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en su Cuarta Reunión, celebrada en Santiago de Chile en septiembre de 1959, cumplió el encargo de la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y elaboró el proyecto de Convención Americana sobre derechos humanos que se le había pedido y que se destinaba a ser considerado en la XI Conferencia Internacional Americana, fijada para celebrarse en Quito en 1960 y que ya no se pudo celebrar. Para la elaboración de ese proyecto se tomaron en cuenta las experiencias del sistema europeo de protección de derechos humanos de la Convención de Roma de 1950 y lo que hasta entonces se había hecho en las Naciones Unidas.

El "Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos", aprobado, el 8 de septiembre de 1959, por Resolución número XX del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, consta de 88 artículos distribuidos en seis partes, a saber:

PARTE I. Que comprende 33 artículos, de los cuales del artículo 2 al 19 se ocupan de los derechos civiles y políticos, y del 20 al 33 de los derechos económicos, sociales y culturales;

PARTE II. Que solamente consta de un artículo, el número 34, en el que a fin de asegurar la observancia de los compromisos asumidos por las partes

Contratantes en la Convención, se establece una Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y una Corte Interamericana de Derechos Humanos;

PARTE III. Que comprende dos capítulos: el primero, que incluye los artículos del 35 al 57 bajo el título de "Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos, su Organización y Protección de los Derechos Civiles y Políticos", el capítulo segundo, que se refiere a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y que comprende los artículos 58 al 64;

PARTE IV. Que trata de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los artículos del 65 al 81;

PARTE V. Que contiene disposiciones generales en sus tres artículos 82, 83 y 84; y

PARTE VI. Que en sus cuatro artículos comprende las cláusulas finales de la Convención, es decir, las relativas a la firma, ratificación o adhesión, reservas, denuncia y enmiendas.

Como se ve, a diferencia de lo que ha sucedido en las Naciones Unidas, organización en la que se aprobaron dos Pactos, uno sobre derechos económicos, sociales y culturales, y otro sobre derechos civiles y políticos, y un Protocolo facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos referente a comunicaciones de individuos que alegaren la conculcación de sus derechos de esta índole, el Proyecto preparado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos regula en una sola Convención todos los derechos humanos y, además, el sistema procesal de promoción y protección. Esta es la forma cómo se concibió entonces la celebración del instrumento internacional y cómo se sigue considerando todavía.

Era el propósito, como antes expresé, discutir el proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos en la XI Conferencia Internacional Americana y, de ser posible, abrir a la firma la Convención en esa Conferencia. Pero la XI Conferencia no se pudo celebrar en Quito ni en ningún otro lugar en 1960 ni posteriormente, y ahora, habiéndose aprobado las reformas a la Carta de la OEA, ya no se continuará con las Conferencias Interamericanas quinquenales (por lo menos a intervalos de cinco años se había contemplado en la Carta de Bogotá), sino que se celebrarán Asambleas Generales anuales. Por eso, como veremos, se ha pensado en llevar el proyecto de Convención a la consideración de una conferencia especial.

Cuando en Río de Janeiro, en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, en noviembre de 1965, se consideró el Proyecto de Convención elaborado seis años antes, la Conferencia se encontró con otros dos proyectos de Convenciones presentados por Uruguay y Chile, que, con algunas modificaciones que esos países estimaron pertinentes, trataban de actualizar el Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Desafortunadamente, la Segunda Conferencia no contaba con tiempo suficiente para discutir en detalle esos proyectos. Por eso hubo de contentarse con disponer, en su Resolución XXIV, que se enviaran los tres proyectos y las actas de los debates sobre esa materia de la Conferencia al Consejo de la Organización de los Estados Americanos, para que éste, oyendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a los otros órganos y entidades que estimase conveniente, enmendara en la forma necesaria

el Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos a fin de actualizarlo y completarlo. La Conferencia le fijó al Consejo el plazo no mayor de un año para cumplir con ese cometido y dispuso también que el Proyecto, ya revisado, fuera sometido a los gobiernos para que formularsen las observaciones y enmiendas pertinentes dentro de un plazo de tres meses. Treinta días después de vencido este plazo, el Consejo de la OEA debía convocar a una Conferencia Especializada Interamericana para que considerase el proyecto, conjuntamente con las observaciones y enmiendas de los gobiernos, y decidiese sobre la aprobación y firma de una Convención de Derechos Humanos. Como se ve, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria señaló plazos razonables en Río de Janeiro para que pudiese llegarse a la celebración de la largamente esperada Convención Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, circunstancias diversas imposibilitaron cumplir con esos plazos, y hasta hoy no ha sido posible la convocación de la Conferencia especializada prevista, aunque se espera que ésta se haga a breve plazo.

El 12 de junio de 1968, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos solicitó de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que redactase un texto revisado y completo de Anteproyecto de Convención, inclusive las reformas y modificaciones expuestas en su dictamen sobre la materia, la primera parte del cual lleva fecha del 26 de octubre de 1966, y la segunda, 27 de marzo de 1967. El Consejo instruyó a la Comisión, en su Resolución, en el sentido de que el Anteproyecto debía de estar en armonía con los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebró un periodo extraordinario de sesiones durante los once primeros días de julio de 1968 y presentó el texto revisado del Anteproyecto de Convención al Consejo de la OEA con su nota del 18 de ese mismo mes de julio.³

Por Resolución de 2 de octubre próximo pasado, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos adoptó, con el carácter de documento de trabajo para la Conferencia Especializada Interamericana contemplada por la Resolución XXIV de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro, dicho "Anteproyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos" así revisado,⁴ a fin de que —asienta la Resolución del Consejo— la Conferencia Especializada decida acerca de la aprobación y firma de una Convención sobre Derechos Humanos. Por la misma Resolución, el Consejo de la OEA dispuso transmitir a los gobiernos de los Estados miembros de la Organización el Anteproyecto, "con el ruego de que formulen las observaciones y propongan las enmiendas que estimen pertinentes dentro de un plazo de tres meses", a contar de esa fecha (vencido el 2 de enero en curso) [1969]. Transcurrido ese plazo, y dentro de los treinta días siguientes, indica la misma Resolución, el Consejo convocará "a una Conferencia Especializada Interamericana para que considere dicho proyecto, conjuntamente con las observaciones y enmiendas de los gobiernos". Quiere esto decir que antes del 2 de

³ *Comisión Interamericana de Derechos Humanos — Unión Panamericana*, Washington, D. C. Doc. OEA/Ser. L/V/II. 19, Doc. 48 (español) Rev. 11 julio de 1968.

⁴ *Consejo de la Organización de los Estados Americanos*, Doc. OEA/Ser. G/IV, C-I-858 (español) Rev. 3, 2 octubre de 1968.

febrero próximo [1969], el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, dando cumplimiento a su resolución de 2 de octubre de 1968 y, aunque un poco tardíamente, a la Resolución de noviembre de 1965 de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro, hará la convocación de la Conferencia Especializada Interamericana que considerará, para su eventual aprobación y firma, el Anteproyecto de Convención Interamericana de Derechos Humanos elaborado por el Consejo Interamericano de Jeurisconsultos en 1959 y revisado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la forma que hemos visto.

Después de la Conferencia de Río de Janeiro. Mientras tanto, en el lapso transcurrido después de la celebración de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y abrió a la firma, por Resolución 2200 (XXI) de 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por su lado, en ese mismo lapso, en el Sistema Interamericano, el Protocolo de Buenos Aires de 1967 incluyó entre las reformas a la Carta de Bogotá los artículos 31, 43, 47 y 48 sobre derechos económicos, sociales y culturales y el artículo 112, en el que, al consignar la existencia de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos con la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la OEA en esa materia, dispone que “una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia”.

Queda así expresamente consignado en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada, el mandato de celebrar una convención interamericana sobre derechos humanos, en la que deben incluirse una comisión Interamericana de Derechos Humanos y los demás órganos encargados de la materia. El mandato es categórico y refuerza la resolución de la Conferencia de Río de Janeiro: debe haber una Convención Interamericana sobre derechos humanos y órganos encargados de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, uno de los cuales será la Comisión.

La Organización de los Estados Americanos, al revisar el Proyecto de Convención del Consejo de Jeurisconsultos, tenía que tomar en cuenta estos desarrollos, y, por tal motivo, el Consejo de la OEA sometió a consulta en 1967 lo relativo a la celebración de la Convención, como hemos visto al principio, con el resultado de que la mayoría de los países que absolvieron la consulta se manifestaron en el sentido de que continuase la preparación de la Convención Interamericana, coordinándola con los Pactos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Tal posición es la congruente con lo dispuesto en el Protocolo de Buenos Aires, aprobado por la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria en febrero de 1967, es decir, dos meses después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas había aprobado y abierto a la firma los dos Pactos y el Protocolo. Tal posición es la congruente, digo, porque el

artículo 112 de dicho Protocolo claramente se refiere a que debe haber una Convención Interamericana sobre derechos humanos, y hasta señala parte del contenido de esa Convención.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos evacuó la consulta que le hizo el Consejo de la OEA, conforme a lo dispuesto en la Resolución XXIV de la Conferencia de Río de Janeiro, en su dictamen dividido en dos partes, enviadas al Consejo, respectivamente, el 4 de noviembre de 1966 y el 10 de abril de 1967.⁵ En dicho dictamen hizo las observaciones y propuestas de enmiendas que consideró convenientes, al Proyecto del Consejo de Jurisconsultos, tomando en cuenta, principalmente, los proyectos presentados por Chile y Uruguay en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria en 1965. En la *primera parte de ese dictamen* se ocupó del título de la Convención (que propuso fuese cambiado por el de “Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos”), del artículo primero y del capítulo de derechos civiles y políticos; en la *segunda parte*, enviada al Consejo con fecha 10 de abril de 1967, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos trató del resto del articulado del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Posteriormente, el 4 de abril de 1968, por encargo de la Comisión, uno de sus miembros, el doctor C. A. Dunshee de Abranches, preparó un estudio comparativo entre los Pactos aprobados por las Naciones Unidas y el proyecto de Convención Interamericana y las enmiendas que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había propuesto introducirle.⁶ Este valioso documento ilustra cómo es posible armonizar los Pactos mundiales con la Convención Interamericana. Este estudio era importante si se toma en cuenta, entre otras circunstancias, que los dos Pactos fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas por unanimidad, incluyendo, entre los Miembros que los aprobaron, todos los Estados americanos, a excepción del Perú, que estuvo ausente, y que el Protocolo Facultativo fue aprobado también por todos los Estados americanos, salvo Cuba y Haití, que se abstuvieron. Para facilitar aún más la comparación de los textos de dichos instrumentos mundiales y el proyecto americano que se preparaba, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por medio de su Secretaría, publicó un examen comparado de los mismos.⁷ Indudablemente, la Comisión Interamericana ha hecho una importante contribución en la revisión del Anteproyecto de Convención que en 1959 elaboró el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, con el fin de facilitar la celebración de la Conferencia especializada que se dispuso en Río de Janeiro, en 1965, celebrar para la aprobación y firma de una Convención de Derechos Humanos.

Con nota de 18 de julio de 1968, como hemos visto, atendiendo nueva solicitud del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le transmitió el texto del Anteproyecto de

⁵ Consejo de la Organización de los Estados Americanos, Doc. OEA/Ser. G/V, C-d-1452, 10 noviembre, 1966 y Doc. OEA/Ser. G/V, C-d-1485-14 de abril 1967.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Doc. OEA/Ser. L/V/II. 19, Doc. 18 (español) 4 abril de 1968.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Doc. OEA/Ser. L/V/II. 19, Doc. 4 (español) Rev., 18 abril de 1968.

“Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos”, que es el antiguo proyecto de 1969 del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, revisado y modificado con las sugerencias que la Comisión hizo en su dictamen. Este Anteproyecto ya ha sido remitido a los Gobiernos para su consideración y observaciones y se llevará a la discusión de la Conferencia Especializada que próximamente será convocada.

Quizás sea interesante hacer algunas referencias a ciertas enmiendas sugeridas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para actualizar y mejorar el texto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos y armonizarlo con los Pactos aprobados por las Naciones Unidas. Desde luego, es oportuno recordar que mientras en el seno de la Organización Mundial fueron elaborados un Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, un Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el seno de la Organización Interamericana se ha pensado en incluir toda la materia de que tratan esos tres instrumentos internacionales en una sola Convención. Siendo así, a medida que sea necesario se especificará a cuál de esos instrumentos se refiere el artículo en cuestión.

Título de la Convención. La Comisión comienza por sugerir el cambio de nombre de la Convención. El Consejo Interamericano de Jurisconsultos había sugerido el de “Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos”. La Comisión propone que se le denomine “Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos” y expone las razones en que funda su propuesta. Desde luego, creemos que el título de la Convención debe estar de acuerdo con el contenido y que debe hacer mención a la región del mundo en que va a imperar, y que el sugerido por la Comisión es mejor que el que presentó el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que a este efecto no hizo más que recoger el título que le había asignado la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores al confiarle el encargo de preparar el Anteproyecto. Sin embargo, es el caso de señalar que hoy en día se distingue lo que es *protección* de derechos humanos, de lo que es *promover* la observancia de los mismos; en otras palabras: que no se considera que en la palabra “protección” se comprenda la “promoción”, y puesto que la Convención contiene disposiciones para la protección y promoción, estimamos que convendría meditar sobre la conveniencia de agregar al título de la Convención el concepto de *promoción*. De igual manera, reflexionando sobre el significado de las palabras “Convención Interamericana”, que expresan “Convención entre las Américas”, y de que se trata de una Convención a celebrarse entre los Estados Americanos y no entre las Américas, encontramos que tal vez sería más apropiado denominarla “Convención Americana” o “Convención Panamericana”, es decir, convención que abarca todo el territorio de las Américas. Con esas modificaciones, el título del instrumento pasaría a ser el de *Convención Americana o Panamericana sobre Promoción y Protección de Derechos Humanos*. Quizás no sea baldío meditar sobre la conveniencia de estos cambios.

Sujetos de la Protección y Derechos Protegidos. Desde luego, y en ello, no hay discrepancia, el sujeto de la protección de la Convención es el ser humano, es decir, la persona individual. El Proyecto formulado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos usa, indistintamente, *ser humano* y *persona humana* para denominar a este sujeto. Buscando una mejor forma de expresión, la Comisión propone que en todos los artículos en que aparezca la expresión “seres humanos” ésta se substituya por “personas”. Quizás convendría hacer observar a este respecto que si ha de usarse el término “personas”, habría de calificársela como “personas individuales”, para que se expresase sin lugar a dudas lo que se desea expresar, es decir, los seres humanos, en buena técnica jurídica. Precisamente por el cambio de terminología, la Comisión se ve en la necesidad de proponer se agregue un inciso, el 2º, al artículo 1º del Proyecto del CIJ dando una definición *sui generis* de persona, que no es el de su acepción jurídica. Así dice en ese inciso 2º: “Persona, a los efectos de esta Convención, es todo ser humano.” Si se usase la expresión “persona individual”, tal como se ha mencionado, sería innecesario agregar al artículo 1º del Proyecto del CIJ ese inciso 2º que la Comisión ha propuesto e incorporado en el Proyecto revisado.

Agrupando las diversas clases de derechos humanos, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en la Parte I del Anteproyecto que elaboró en 1959, dedicó el capítulo I a los “Derechos Civiles y Políticos y el capítulo II a los “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al presentar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos ese Proyecto, ya revisado y enmendado, hace de los dos capítulos uno solo y substituye sus títulos por el de “Derechos Protegidos”, suprimiendo todo el articulado de los “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” del Anteproyecto del CIJ, a excepción de los artículos 24 y 31 que, respectivamente, tratan del derecho de sindicalización y propiedad privada, y que en el Proyecto revisado por dicha Comisión pasaron a formar los artículos 15, inciso 2, y 19.⁸

Los artículos del capítulo I del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, hoy capítulo II del Proyecto revisado por la Comisión, se refieren a los tradicionalmente llamados derechos civiles y políticos, con sus limitaciones y excepciones, salvo, desde luego, los mencionados derechos de sindicalización —respecto del que se sigue el ejemplo de la Convención de Roma— y de propiedad privada, trasladados a este capítulo en el Proyecto revisado. Así, se consignan el derecho a la vida, a no ser sometido a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni a esclavitud o servidumbre, el derecho a no ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio, el derecho a la libertad y a la seguridad personal, a ser considerado inocente mientras no se pruebe legalmente su culpabilidad, a ser oído en juicio, a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable, a gozar de la protección de la ley contra ingerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada y familiar, en el domicilio o correspondencia y contra ataques contra la honra o reputación, el derecho a la libertad de con-

⁸ Consejo de la Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser. G/IV, C-i-585 (español) Rev. 3, 2 octubre de 1968.

ciencia y de religión, o la libre asociación, a contraer matrimonio, a circular y transitar libremente en el territorio del Estado en que se encuentre legalmente y escoger libremente en él su residencia y salir de él, a no ser desterrado arbitrariamente, a entrar en su propio país, el derecho a voto, a participar en la dirección de los asuntos públicos, a igualdad ante la ley, a recurso efectivo, sencillo y rápido ante los tribunales nacionales competentes. Entre los derechos nuevos que la Comisión ha incluido en este capítulo, y que no aparecían en el Proyecto de Convención del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, están el referente a indemnización por detención ilegal o error judicial (artículo 9º), el derecho de toda persona a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos (artículo 17), a medidas de protección de los niños (artículo 18) y a adquisición de nacionalidad (artículo 17). Los derechos consignados en este capítulo son, en general, los derechos civiles y políticos consagrados en todas las constituciones políticas de los Estados Americanos siguiendo el modelo del *Bill of Rights* de los Estados Unidos de América, el cual recogió la enunciación de derechos de la filosofía jusnaturalista clásica.

Si comparamos este primer capítulo del Proyecto de Convención Panamericana con el sistema europeo, encontramos que en el mismo están comprendidos todos los derechos de que trata la Convención Europea de Derechos Humanos firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y algunos otros de los comprendidos en el Primero y Cuarto Protocolos a la Convención, firmados, respectivamente, en París el 20 de marzo de 1952 y el 16 de septiembre de 1962, de los cuales el Protocolo Cuarto todavía no está en vigor. En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, aun cuando hay algunas diferencias en relación a ciertos conceptos y a la forma de expresarse, se puede decir que, en general, los derechos sustantivos contenidos en este Pacto están consignados en el Proyecto americano. Sin embargo, siendo el Pacto de las Naciones Unidas un instrumento que eventualmente entrará en vigor para todos los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, es conveniente evitar incongruencias entre este Pacto y el Proyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos y armonizar lo más posible ambos instrumentos para que así, lejos de presentarse obstáculos en su aplicación, ambos sistemas, el mundial y el regional americano, coadyuven a la promoción y a la eficaz protección de los derechos humanos en este continente.

Derechos económicos, sociales y culturales. En el Proyecto de Convención de Derechos Humanos elaborado en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, el capítulo II de la Primera Parte fue dedicado a los derechos económicos, sociales y culturales. El articulado de este capítulo comprende, así, el derecho al trabajo, el derecho de los pueblos a la libre determinación, el derecho a sindicalizarse, a la seguridad social, a condiciones de trabajo dignas, adecuadas, higiénicas y de seguridad, el derecho a constituir una familia, a recibir educación, a tomar libremente parte en la vida cultural de la comunidad, el derecho a la propiedad privada sujetando su uso al interés social. En relación con este capítulo escribí en mi libro *Los Derechos humanos — Preocupación universal*,⁹ que aunque para la elaboración del mismo se habían tomado en

⁹ "Editorial Universitaria", Guatemala, C. A., 1960, p. 150.

cuenta importantes experiencias y documentos preparados en otros organismos internacionales, el tiempo de que pudo disponer el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su Cuarta Reunión para el perfeccionamiento del articulado fue muy corto y que así, no obstante el encomiable esfuerzo realizado, no podía decirse de ese capítulo que tenga la consistencia ideológica y jurídica del capítulo referente a los derechos civiles y políticos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estudió este capítulo del Anteproyecto, y en la Segunda Parte de su dictamen presentó al Consejo de la OEA sus consideraciones, que, en general, son adversas a mantener un articulado de estos derechos tal como lo presentó el Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Evidentemente, la Comisión Interamericana estaba influida, al elaborar este capítulo, por el sistema europeo de protección de los derechos humanos, en el que se ha ido, en forma progresiva, ampliando el número de derechos objeto de protección. Por eso, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, la Comisión indicaba que la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos debería contener disposiciones en las que los Estados Partes en la Convención reconozcan la necesidad de adoptar progresivamente, en sus legislaciones internas, las garantías que permitan la plena vigencia de esos derechos, y que “debería iniciarse cuanto antes la consideración del régimen de protección internacional” de esos derechos.

Es claro que respecto a la forma de tratar los derechos económicos, sociales y culturales, en la Convención americana se requiere una decisión de carácter político, y la Comisión Interamericana está integrada por personas electas a título personal, lo cual —cuando se trata de cosas de esta naturaleza— dificulta conocer cuál es el deseo de los Gobiernos al respecto, que son los que en definitiva van a celebrar la Convención. El Consejo Interamericano de Jurisconsultos, al elaborar en 1959 el Anteproyecto, había seguido un camino distinto del que la comisión desea sobre la forma de incluir estos derechos en la Convención, y así preparó la redacción del articulado en el Anteproyecto. Ese articulado se aproxima, a nuestro juicio, más al criterio sustentado en las Naciones Unidas y recogido en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, que lo que lo hace la Comisión. En efecto, este Pacto se ocupa específicamente de derechos tales como el derecho al trabajo, a goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el derecho a sindicalización y a seguridad social, el derecho de huelga, el derecho de la familia a gozar de la más amplia protección y asistencia posibles, la libertad para contraer matrimonio, el derecho de las madres, de los niños y de los adolescentes a gozar de protección y asistencia, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a la educación, a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. A efecto de evitar equívocos, toda vez que algunos de esos derechos han sido objeto de atención en instrumentos internacionales y en algunos de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas,

como es el caso de la Unesco y de la OIT, el Pacto estipuló que ninguna de sus disposiciones debería interpretarse en menoscabo de las disposiciones respectivas de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados, y específicamente hizo referencia, en el artículo 8, al Convenio de la OIT de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación. Estas fueron medidas de prudencia, que es conveniente tomarlas también en la Convención Americana, ya que de lo que se trata es de garantizar un mínimum de derechos, y si los Estados han aceptado un mínimum mayor en otros instrumentos internacionales, el mínimum mayor debe prevalecer. Esto explica la razón de ser del párrafo 2 del artículo 33 del Anteproyecto del Consejo de Jurisconsultos.

El sistema europeo de protección de derechos humanos no llegó —en la Convención y sus cinco Protocolos suscritos— a incluir bajo protección sino muy pocos derechos de los conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a sindicalización, el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia, el derecho de propiedad y el de educación. Sin embargo, el 18 de octubre de 1961 se firmó en Turín la *Carta Social Europea*, ya en vigor, que comprende derechos económicos y sociales, tales como derechos laborales, derecho a disfrutar de protección de salud, derecho a seguridad social, a asistencia médica y social, a beneficiarse de servicios de bienestar social, el derecho de las personas incapaces física y mentalmente a entrenamiento vocacional, rehabilitación y readaptación social, el derecho de la familia a protección económica, legal y social, el derecho de las madres y de los niños a protección económica. Esa Carta Social, que contempla otra clase de medidas de promoción y protección diferentes de las de la Convención Europea, complementa el sistema de protección europeo de derechos humanos. La política que en Europa se ha seguido para establecer una estructuración jurídica de protección de derechos humanos, de ir avanzando progresivamente, incluyendo adicionales derechos en Protocolos y otros instrumentos que de tiempo en tiempo se suscriben, es una política diferente de la que se ha querido seguir en América, donde se ha pensado incluir en una sola Convención normas referentes a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales cuya protección se desea garantizar.

Un hecho importante se ha registrado después de elaborado el Anteproyecto de Convención en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y después de aprobados los Pactos por las Naciones Unidas en 1962, a saber: que en el Protocolo de Buenos Aires de 1967, que contiene las reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y que próximamente entrará en vigor, se establecieron disposiciones sobre una serie de derechos económicos, sociales y culturales, como lo advirtió en su estudio comparativo de abril de 1968, el destacado jurista brasileño Dunshee de Abranches, estudio preparado por encargo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y esta Comisión lo reafirmó. Dichas disposiciones contentivas de derechos, están principalmente incluidas en los artículos 31, 43, 47 y 48 de ese Protocolo, y como el mismo modifica la Carta de Bogotá, tales preceptos pasan a formar parte de la Carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos, lo que les otorga primordial jerarquía.

Incorporados esos derechos a la Carta de la OEA, surge el interrogante de si es necesario desarrollar en el Proyecto de Convención Americana de Derechos Humanos, en forma amplia, lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, que no sólo existe un Pacto mundial sobre estos derechos, como es el de las Naciones Unidas, que eventualmente obligará a los países miembros de la OEA, sino que también regionalmente se encuentran disposiciones al respecto en un instrumento americano. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene el criterio de que no es necesario reproducir en la Convención Interamericana tales definiciones,¹⁰ salvo la inserción de dos artículos de carácter general cuyo texto propone (artículos 25 y 26) y que recogen la expresión política europea sobre la materia, de ir celebrando Protocolos complementarios a medida que se registre aceptación generalizada de las medidas adoptadas. Tengo dudas sobre que ésta sea la mejor forma de tratar lo relacionado con estos derechos, que hasta no hace muchos años empezaron a aparecer en las Constituciones de los países de este continente. Me parece que quizás sería útil meditar un poco más sobre si no sería más conveniente —aunque a veces se registre repetición— incorporar en la Convención americana artículos sobre estos derechos para mantener en un solo instrumento básico, guardando unidad de pensamiento, las normas jurídicas, haciéndolas así más accesibles, de más fácil consulta y aplicación.

Como el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, por medio de su Resolución de 12 de junio de 1968, pidió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presentara el texto revisado del Anteproyecto de Convención Interamericana de Derechos Humanos conteniendo las reformas y modificaciones expuestas en su referido dictamen (cuya primera parte lleva fecha 26 de octubre de 1966, y 27 de marzo de 1967 la segunda parte) y que estuviera en armonía con los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas, la Comisión enmendó el Anteproyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos conforme a los puntos de vista que hemos expuesto. El resultado ha sido que en el Anteproyecto revisado por la Comisión y que el Consejo, al parecer sin mayor examen, adoptó con el carácter de documento de trabajo para la Conferencia Especializada Interamericana y dispuso transmitir a los gobiernos de los Estados Miembros de la OEA, ha desaparecido el capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales que contenía el Proyecto de Convención del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, salvo los artículos referentes al derecho de sindicalización y al derecho de propiedad privada, que fueron trasladados al capítulo de “Derechos Protegidos”. En su lugar, siguiendo en cierto sentido la política del sistema europeo, la Comisión redactó e incluyó los artículos 25 y 26 del Anteproyecto revisado. El 25, en su primer inciso, contiene la obligación de los Estados Partes en la Convención de tomar medidas legales internas para garantizar los derechos consignados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre no incluidos en esa Convención. El segundo inciso de ese artículo 25 consigna el propósito de los Estados Partes de legislar internamente con el propósito que allí se indica y que es el señalado en el artículo 31, correspondiente a “Normas

¹⁰ *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Doc. OEA/Ser. L/V/II. 19, Doc. 26 (español), 11 abril de 1968.

Económicas” del Protocolo de Buenos Aires que reformó la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En efecto, ese segundo inciso reproduce textualmente todos los incisos del citado artículo 31. El artículo 26 propuesto por la Comisión, contiene la intención de ir promoviendo la celebración de una Convención Especial o de Protocolos complementarios de la Convención, que es más o menos el procedimiento que en Europa se ha seguido. Creo que estos dos artículos, el 25 y el 26 propuestos por la Comisión, y que han venido a substituir al capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales de la Convención Interamericana de Jurisconsultos, deben ser considerados con especial cuidado y teniendo en cuenta la diferente forma de enfocar lo relativo a esos derechos económicos, sociales y culturales que se registra en ambos documentos, es decir, en el Protocolo original de 1959 del CIJ y en ese Proyecto tal como fue reformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, asunto sobre el cual ya he expuesto algunos puntos de vista.

Promoción y protección. La ineficacia de garantías internas suficientes para asegurar la observancia de los derechos humanos, y las graves consecuencias que se derivaron de la conculcación de esos derechos, llevó a pensar en establecer medidas internacionales de protección de los mismos, es decir, se llegó a internacionalizar los derechos humanos. Siendo así, las medidas que internacionalmente se tomen para salvaguardar el respeto y observancia de esos derechos tienen que ser adecuadas y eficaces. Esas medidas, sin embargo, van a afectar puntos de la máxima sensibilidad en los países, como son su proclamada condición de soberanos y la de considerarse los gobiernos amos en sus propios territorios. Sin embargo, si la civilización ha avanzado y los Estados se han acercado más los unos a los otros y su interdependencia es cada día mayor por virtud de adelantos científicos, técnicos y de otra índole, es inevitable que los Estados —como lo han hecho en otros campos— también en materia de derechos humanos, con sentido realista, se dispongan a colaborar en el esfuerzo internacional que, en última instancia, persigue la dignificación del hombre y elevar y mejorar sus condiciones de vida. Por eso, la parte institucional y procesal del sistema de promoción y protección de los derechos humanos, si ha merecido, por un lado, la más dedicada atención, por el otro ha despertado resistencias en los países, que ha habido necesidad de ir superando.

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en 1959 en Santiago de Chile, incluyó en el Anteproyecto de Convención de Derechos Humanos disposiciones para el establecimiento de una Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de una Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, compenetrado de la diferente naturaleza de los derechos que el proyecto de Convención considera, el Consejo de Jurisconsultos, en la Parte III del Anteproyecto que se ocupa de la Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos, redactó dos capítulos con medidas diversas según que se tratase de derechos civiles y políticos (caso del capítulo I de la Parte III) o de derechos económicos, sociales y culturales (caso del capítulo II de dicha parte). En cuanto a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se propuso en el Anteproyecto, el Consejo no pudo llegar a una decisión unánime respecto a si la Corte podía conocer de cualquier derecho, no impor-

tando su índole, o sólo de algunos determinados. Por eso, en su artículo 72, ofreció las variantes *A* y *C*, en las que sólo se atribuye competencia a la Corte para conocer de los asuntos relativos a la interpretación y aplicación de los derechos civiles y políticos, y la variante *B* en la que, mediando aceptación expresa de los Estados, le reconoce competencia respecto de todos los derechos. Ciertamente no es razonable considerar las mismas medidas de promoción y de protección para todos los derechos, habida cuenta de su diferente naturaleza. Si para la efectividad de los derechos civiles y políticos mucho se puede hacer con medidas legislativas y administrativas y con la buena disposición de los gobiernos, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales se requiere, generalmente, de medidas de otra índole y, a veces, de recursos de que no se dispone o se dispone en forma insuficiente.

Organización y funciones de la Comisión. Es oportuno observar acerca del título y distribución del articulado de la Parte III del Anteproyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que para lograr un ordenamiento más lógico sería preferible que esta Parte se subdividiese, no en dos, sino en tres capítulos, ya que, como en ambos grupos de derechos se encarga a la Comisión una tarea, la organización de esta Comisión no se refiere sólo a los derechos civiles y políticos. Así, el capítulo I debería comprender los artículos referentes a la estructura y organización de la Comisión; el capítulo II trataría de lo atinente a las funciones de la Comisión y derechos de petición y toda la parte procesal relativa a los derechos civiles y políticos, y el capítulo III sería el actual II, que trata de los derechos económicos, sociales y culturales. El título de la Parte III y el de los tres capítulos tendrían que modificarse, en consonancia con la nueva distribución del articulado.

Debe hacerse observar también, en lo relativo a la elección de los miembros de la Comisión y de la Corte (arts. 37, § 3, y 66 del Anteproyecto, respectivamente), que dadas las modificaciones introducidas en la Organización de los Estados Americanos por el Protocolo de Buenos Aires, que no se conocían en 1959 cuando se formuló el Anteproyecto, es oportuno revisar esos artículos, en el sentido de confiar la elección de los miembros a la Asamblea General, órgano supremo de la Organización, y no al Consejo, toda vez que la Asamblea se reunirá anualmente en lo sucesivo, entendiéndose, desde luego, que en la elección sólo tomarán parte los Estados Partes en la Convención.

El articulado del proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos que se refiere a la Comisión, sigue muy de cerca el texto de la Convención Europea, aunque el número de sus miembros se fija aquí en siete, mientras que en la Convención de Roma se integra la Comisión Europea de Derechos Humanos con un número de miembros igual al número de Estados contratantes. El Comité de Derechos Humanos, que prevé el artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, se compone de dieciocho miembros. En los tres instrumentos se exige que los miembros sean personas de distinta nacionalidad, de gran prestigio moral y de reconocida competencia en materia de derechos humanos, y se les elige a título personal. A diferencia de lo que sucede en Europa, en donde se les elige para un periodo de seis años,

en el Pacto de las Naciones Unidas y en el proyecto americano se consigna que la elección será para un periodo de cuatro. Como secretario de la Comisión actúa un alto funcionario de la Unión Panamericana, elegido por la Comisión, de una terna presentada por el secretario general de dicha Organización. La Comisión se da su propio Reglamento y celebra sus audiencias y sesiones a puerta cerrada.

Procedimiento y atribuciones en cuanto a los derechos civiles y políticos.
En el caso de los derechos civiles y políticos, la Comisión Interamericana no es solamente Comisión de Investigación y de Conciliación, como lo es la Comisión Europea, sino que también es una Comisión autorizada, de acuerdo con el artículo 57, para tomar decisiones, y en esto su semejanza con un órgano judicial va más lejos que la de la Comisión Europea. Estas decisiones no se limitan solamente a pronunciamientos sobre si el Estado contra el que se reclama o dirige la petición ha violado las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, sino que se extienden a la facultad de señalar un plazo durante el cual el Estado Parte interesado debe tomar las medidas que apareja esa decisión. En este aspecto, la Comisión Interamericana substituye las funciones atribuidas a la Comisión de Ministros de la Organización Europea, aunque en el caso de renuncia del Estado infractor no tiene más facultad que la de publicar su informe, es decir, carece de la facultad que la Comisión de Ministros tiene, conforme al párrafo 3 del artículo 32 de la Convención Europea, de decidir qué efecto le da a su decisión original cuando el Estado de que se trate no haya tomado medidas satisfactorias dentro del plazo establecido.

En esta forma, la acción internacional de la Comisión Interamericana puede quedar inconclusa, salvo que quiera hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 74 de la Convención de buscar una solución judicial por medio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual no pueden hacerlo por sí mismos ni las personas, ni los grupos de personas, ni las asociaciones o corporaciones legalmente reconocidas por la autoridad pública, que, en cambio, sí pueden avocarse a la Comisión con arreglo a los artículos 49 y 53 del proyecto de Convención americana. Posiblemente sería útil complementar las facultades de la Comisión, de que habla el artículo 57, con la facultad que el artículo 32 de la Convención Europea atribuye a la Comisión de Ministros para decidir por mayoría qué efecto se dará a su decisión original, cuando el Estado de que se trate no haya tomado medidas satisfactorias dentro del plazo establecido. Así, la Comisión Interamericana estaría en mejor posición para cumplir su noble cometido en el mecanismo de protección de los derechos humanos.

El derecho de petición se reconoce por el artículo 49 del proyecto de Convención americano a cualquier persona o grupo de personas, asociaciones o corporaciones legalmente reconocidas por la autoridad pública, de quienes puede recibir peticiones la Comisión, en la forma que la Convención establece. Complementando esta disposición, el artículo 53 autoriza al Estado reclamante, al Estado contra el que se haya presentado la reclamación o petición, a cualquier Estado Parte en la Convención y al individuo o entidad no gubernamental peticionario, para hacer exposiciones por escrito a la Comisión y estar representados en las audiencias en que se examine el asunto, así como para hacer exposiciones

verbales. La terminología que se usa para indicar a quiénes se reconoce el derecho de petición y de acción, ante la Comisión, nos parece que deberá mejorarse conforme a la buena técnica jurídica. La Convención Europea habla, en su artículo 25, de persona, organización no gubernamental y de grupos de individuos. Esta enumeración es más afortunada, aunque no lo suficientemente explícita. *Persona*, en Derecho, es una categoría jurídica. Así, cuando se dice, como en el proyecto americano, “cualquier persona o grupo de personas” se cubre, en buena técnica jurídica, también a las personas jurídicas colectivas, de manera que el término “grupo de personas” puede referirse tanto a grupos de personas individuales como a grupos de personas jurídicas colectivas. La Convención Europea sólo habla de “grupos de individuos”, de manera que cabría preguntarse si, con arreglo a esa Convención, la Comisión Europea podría conocer de peticiones que le sometiese un grupo de asociaciones, por ejemplo, que formarían grupo de personas jurídicas colectivas, pero no propiamente “grupos de individuos”. El proyecto de Convención americana, aparte de “personas o grupo de personas”, habla de “asociaciones o corporaciones legalmente reconocidas por la autoridad pública”. No dice de qué Estado debe ser la autoridad pública cuyo reconocimiento se exige. Por otra parte, el término “corporación”, que es entidad constituida para satisfacer el interés común de los mismos asociados, incluye las asociaciones, pero no solamente éstas, y se contrapone, en la clasificación que se hace de las personas jurídicas, a las “instituciones”, que son entidades constituidas para realizar un interés ajeno.

Relacionando los artículos 48, 49 y 53 del proyecto, parece que en la Convención Americana se desea reconocer el derecho de petición a las personas individuales y colectivas y a grupos de personas, inclusive las entidades no gubernamentales y los Estados. Pero dada la forma en que están redactados, no parece incluirse las organizaciones gubernamentales, entre las cuales hay muchas como la misma OEA, la OIT y la UNESCO, cuya participación puede ser muy útil para la efectiva observancia de los derechos humanos. Tampoco se señala si la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puede conocer, de oficio, casos de violaciones de los derechos consignados en la Convención que hayan llegado a su conocimiento. Esto sucede también en la Convención Europea.

Digna de mención es la facultad que tienen las partes del caso que se examina, para a temor del artículo 53 del Proyecto, presentar exposiciones verbales y escritas a la Comisión y estar representados en las audiencias en que se examine el asunto, sobre lo cual no hay disposición expresa en el texto de la Convención Europea.

El proyecto americano exige, en el caso de reclamaciones de los Estados, que antes de someter el asunto a la Comisión, el Estado reclamante dirija una comunicación escrita al Estado responsable llamándole la atención al respecto. Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambas partes en un plazo de seis meses a partir de la primera comunicación, cualquiera de ambos Estados tendrá derecho a someter el asunto a la Comisión. Este procedimiento previo se fija en el artículo 48 del proyecto de la Convención americana, que reproduce el artículo 40 del proyecto de Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, con la consecuencia de que los Estados, con esta acción directa de Es-

tado a Estado, se hallan al respecto en plano de inferioridad para someter los casos a la Comisión de lo que lo están los individuos, los grupos y las organizaciones no gubernamentales, que no necesitan agotar esta instancia previa. Ello proviene, posiblemente, de que en el Pacto de las Naciones Unidas no se reconoce el derecho de petición si no a los Estados y, por tanto, no se suscita el problema. Obviamente, esta situación debe corregirse, dejándose a los Estados hacer uso de la acción directa de Estado a Estado cuando lo estimen conveniente o acudir de inmediato a la Comisión si prefieren este procedimiento, pues no es suficiente el caso de excepción, para casos graves y urgentes, que contempla el inciso 3º del artículo 48 del proyecto.

El previo agotamiento de los recursos internos para que la Comisión conozca de un caso, que también exige la Convención Europea, es asimismo requerido por el artículo 50 del proyecto de Convención americana, aunque en este artículo se fija un plazo de seis meses, a partir de la fecha de la decisión interna definitiva, para someter el caso a la Comisión. La fijación de plazo para este efecto es útil, y ello representa una mejora del proyecto americano en relación con el texto que sobre el mismo punto contiene la Convención Europea, pero estimamos que ese plazo debe armonizarse con los plazos que fija el artículo 48 del mismo proyecto para las reclamaciones provenientes de los Estados, pues aunque este artículo debería reformarse regulando la acción directa de Estado y dejando esta acción directa como facultativa y no obligatoria, el agotamiento de este procedimiento directo ocuparía más de ese término de seis meses. Por otra parte, no hay que olvidar que hay otros recursos diplomáticos que un Estado pudiera preferir usar, previamente a hacer uso de los servicios de la Comisión. El plazo, por consiguiente, en el caso de reclamaciones de los Estados debería ampliarse en forma razonable sobre los seis meses que fija el artículo 50.

Por otro lado, el artículo 50, más extenso que su correspondiente artículo 26 del texto europeo, exceptúa de la necesidad de agotar los recursos internos los casos de denegación de justicia, lo cual no sucede en la Convención Europea. Consideramos improcedente en derecho internacional esta excepción, puesto que no puede acusarse al Estado de denegación de justicia si antes no se agotan los recursos internos, salvo, desde luego, lo que se entiende por *denegación de justicia formal*, cuando se impide arbitrariamente el acceso a los recursos judiciales del país al reclamante; pero este caso de denegación de justicia formal está considerado, sin indicación de nombre, en el párrafo segundo del artículo 50 en forma específica.

Competencia de la Comisión en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales. Como es lógico, dada la diferente naturaleza de estos derechos, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en el capítulo II de la Parte III del Anteproyecto, contempló medidas diferentes respecto de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, en el artículo 58, autoriza a la Comisión para recabar informaciones, hacer observaciones y recomendaciones, estudios e investigaciones, incluso *in loco*, publicar las medidas que adopte y solicitar, sugerir o recomendar a la Organización de los Estados Americanos o a las Naciones Unidas suministro de asistencia técnica, celebración de reuniones, acuerdos y convenciones para la

cooperación en los campos económico, social y cultural. Los Estados Partes se obligan a dar a conocer a la Comisión, en informes periódicos, las medidas adoptadas con el fin de garantizar la observancia de esos derechos, y la Comisión puede señalar a la atención de los órganos internacionales competentes el contenido de esos informes para los efectos procedentes.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, aún no en vigor, como medidas de promoción y protección de esos derechos contempla también, lo mismo que el Proyecto americano, sistema de informes periódicos, prestaciones de asistencia técnica, aprobación de recomendaciones cuando sea necesario, celebración de reuniones regionales y técnicas, y conclusión de convenciones. Para la adopción de esas medidas y, en general, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, el Pacto no toma en cuenta ni menciona al Comité de Derechos Humanos establecido conforme al artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, cuyas actividades quedan limitadas, por consiguiente, a estas dos clases de derechos. En cambio, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales descansa, para la adopción de las referidas medidas, en el Consejo Económico y Social, la existente Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Secretaría General de la Organización mundial, así como en otros órganos y organismos especializados que se juzgue conveniente. Ello, desde luego, constituye una diferencia en cuanto al proyecto americano, en el cual se atribuye competencia a la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos para ocuparse tanto de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales, aunque usando diferentes medidas y procedimientos, de acuerdo con la naturaleza de los mismos.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hay un artículo, el 2, que quizás sería útil incorporar al proyecto americano, sobre todo en su párrafo I, que dice así:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

Opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: a) En cuanto a la organización de la Comisión en la Convención. Al examinar la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos la Parte III del Proyecto que preparó el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que se refiere —como hemos visto— a la estructura y funcionamiento de la Comisión y a las medidas de protección y procedimientos en relación a los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, llega a sostener puntos de vista que conviene comentar, sobre todo ahora que por virtud de la acción del Consejo de la OEA han determinado la modificación de aquel Proyecto, aunque sea

sólo para efectos de tenerlo como documento de trabajo de la Conferencia Especializada que se proyecta convocar en breve plazo.

En primer lugar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene el criterio de que esa Comisión debe continuar con su organización y competencia actuales y, por consiguiente, al ocuparse de esta Parte del Proyecto de Convención americana, manifiesta que sería innecesario repetir en la Convención todas las disposiciones vigentes sobre la estructura y funciones de la Comisión, y así propone eliminar los artículos del 35 al 47 del Anteproyecto del CIJ y substituirlos por un artículo en que se haga referencia a las disposiciones que organizaron y dieron vida a la actual Comisión.¹¹ Esta sustitución ya fue hecha al presentar el Proyecto del CIJ revisado a solicitud del Consejo y el artículo propuesto por la Comisión incluido bajo el número 32. Hélo aquí:

Artículo 32

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada por la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, continuará con la estructura, organización y funciones que le fueron conferidas por el Estatuto aprobado por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, el cual fue reconocido y ampliado por la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, y tendrá, además, las facultades que a continuación se le atribuyen para realizar los fines de esta Convención.

Creo que no es buena técnica que en una Convención de la importancia que tiene que revestir la Americana de Derechos Humanos, se dejen de establecer las normas sobre organización y competencia de uno de sus órganos principales, sólo porque ha existido un órgano en el sistema interamericano con el mismo nombre y con algunas de las funciones que tendrá el que se crea en la Convención.

Por razones de claridad, de buena sistematización, por lógica y por buena técnica jurídica, estimo que deben establecerse esas normas en la Convención, tal como lo hizo el Consejo de Jurisconsultos en su Anteproyecto y está contemplado en los proyectos respectivos de Chile y Uruguay. Por otra parte, siendo que la Convención estructura para América un sistema completo de promoción y de protección de los derechos humanos, creo que es natural y de propio prestigio del sistema que los órganos que establece esa Convención deban organizarse al entrar en vigor, ya que estos órganos responden a propósitos especialmente consignados en la misma, y no convalidar la existencia de un órgano que fue organizado con ciertos fines y para llenar funciones temporales, por cierto mientras se podían establecer los órganos conforme a la Convención que se preparaba. Además, es conveniente señalar que la elección de los órganos de la Convención, es decir, de la Comisión y de la Corte, conforme al proyecto —y por obvias

¹¹ *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser. L/V/II. 16, Doc. 8 (español), Rev. 27 de marzo de 1967, p. 6.

razones— se lleva a cabo por los países que son Partes en la Convención, y los candidatos sólo pueden ser nacionales de estos países, es decir, que quedan excluidos de participar en la elección los Estados Miembros de la OEA que no hayan ratificado o no se hayan adherido a la Convención, y los integrantes actuales de la Comisión fueron electos por el Consejo de la OEA sin tomar en cuenta tales acostumbradas limitaciones, porque éstas no se han podido ni se podrán conocer sino hasta que llegue el tiempo de las elecciones de miembros de la Comisión y de la Corte que la nueva Convención establece.

b) *En cuanto al derecho de petición.* En cuanto al derecho de petición en caso de violación de los derechos civiles y políticos, a diferencia de lo establecido en el Proyecto de Convención del Consejo Interamericano de Jurisconsultos y de los proyectos de Chile y del Uruguay, que autorizan el derecho de petición de un Estado Parte en la Convención en contra de otro Estado Parte que la incumpla y que deja a voluntad de los Estados contratantes (salvo en el caso del proyecto chileno, que de plano lo acoge) aceptar o no, por medio de declaración expresa, el derecho de petición individual o de grupo de personas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la mencionada Segunda Parte de su dictamen,¹² al proponer la sustitución de los artículos 48 y 49 del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos por otros dos artículos cuyo texto ha redactado, invierte los términos, autorizando en la Convención el derecho de petición de cualquier persona, grupo de personas o asociación legalmente constituidas, para someter a la Comisión cualquier denuncia o queja de violación de los derechos o libertades civiles o políticas contempladas en la Convención, y reconociendo el derecho de petición de un Estado en contra de otro sólo que hubiese aceptación expresa de tal derecho de ambos Estados (artículos 33 y 34 y del Proyecto revisado). La Comisión Interamericana aduce en favor de este cambio que la aceptación por parte de los Estados Americanos de la práctica del régimen de peticiones individuales, ya consagrado —dice— por más de seis años de funcionamiento de esta Comisión, justifica el mantenimiento del mismo sistema en la nueva etapa de protección de los derechos humanos. Aunque no creo que el derecho de petición de una persona o de grupos de personas en el sistema de protección de derechos humanos de la Convención que se prepara vaya a ser igual a la práctica que menciona la Comisión, a la vista de esa práctica, que se puede considerar como ensayo, y de la experiencia al respecto de la Comisión Europea de Derechos Humanos, estimo que ya se dispone de más elementos de juicio de los que se contaba en 1959 cuando se preparó el Proyecto, que en su artículo 49 ofreció dos variantes sobre el particular, y que ahora sí se podría dar el paso trascendental, como lo hace en su artículo 53 el proyecto que Chile presentó a la 2ª Conferencia Interamericana Extraordinaria en 1965, de aceptar el derecho de petición ante la Comisión de una persona o de grupos de personas por el sólo hecho de ratificar o adherir a la Convención y sin necesidad de declaración especial, así como lo ha propuesto la Comisión

¹² *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Doc. OEA/Ser. L/V/II. 16, Doc. 8 (español), Rev. 27 de marzo de 1967, pp. 7 y 8.

en el artículo 33 del Proyecto revisado. Las Naciones Unidas, en el Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, todavía no en vigor, reconocen la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos por violación de sus derechos en el Estado bajo cuya jurisdicción se hallen, cuando hubieren agotado los recursos internos.

En cuanto a dejar como optativo y condicionado a aceptación expresa el derecho de petición de un Estado en contra de otro Estado, considero que debe no retrocederse respecto de lo que ya se había consagrado en el artículo 48 del Anteproyecto original del CIJ y, por consiguiente, que debe mantenerse este derecho estatal, acerca del cual, el Anteproyecto americano es más avanzado que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, el cual en su artículo 41 exige declaración especial de aceptación de los Estados, concordando el Anteproyecto americano, en lo fundamental, con lo que estipula el artículo 24 de la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, que no requiere de esa declaración, y con los proyectos correspondientes de Chile y Uruguay. La Comisión en este punto ha dado un paso atrás.

c) En cuanto a la aceptación del recurso. En relación al delicado punto de la denegación de justicia y del agotamiento de recursos internos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos propone la sustitución del artículo 50 del Anteproyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos por un artículo redactado así:

Artículo 35

- “1. Los requisitos para admisibilidad de la petición por la Comisión son los siguientes:
 - a) Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos, sin lograr la cesación de la violación denunciada;
 - b) Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que la parte haya tomado conocimiento de la decisión definitiva;
 - c) Que la materia de la petición no haya sido sometida o no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, cuando dicha petición sea presentada por uno de los Estados contratantes;
 - d) Que contenga la firma, el nombre, la nacionalidad, la profesión y el domicilio de la persona, o personas o del representante legal de la asociación que somete la petición.
2. No se aplicará la disposición del párrafo 1º, apartado a, en los siguientes casos:

- a) Inexistencia, en la legislación interna del Estado de que se trata, del debido proceso legal para la protección del derecho o derechos mencionados en la petición sometida a la Comisión;
- b) Si al peticionario no se le permitió el acceso a los recursos de la jurisdicción interna o haya sido impedido de agotarlos;
- c) Retardo injustificado en la decisión de los mismos recursos.

En el Anteproyecto revisado, el artículo propuesto ha sido incorporado como artículo 35. En ese proyecto de artículo, la Comisión Interamericana, en vista de su carácter polémico, evitó mencionar la locución “denegación de justicia”, que yo me permití comentar en un trabajo anterior, en el que señalé algunas omisiones e inconvenientes de mantener la redacción del artículo en la forma que lo había aprobado el Consejo Interamericano de Jurisconsultos.¹³ En la redacción que propone, la Comisión retiene los conceptos del artículo 50 del Anteproyecto del Consejo tratando de aclararlos y de evitar se produzcan controversias y se han atendido en gran parte mis referidas observaciones. Los incisos a) y b) del párrafo 1º del artículo que se propone, corresponden al párrafo primero del artículo 50 del anteproyecto, excepto la frase “salvo los casos de denegación de justicia”, que fue suprimida por la razón apuntada; el párrafo 2º, inciso b), corresponde al párrafo segundo del aludido artículo 50, aunque se omite la nota de arbitrariedad que calificaba el acceso a los recursos. El inciso c) del párrafo 1º del artículo propuesto por la Comisión correspondiente al inciso b) del artículo 51 del Anteproyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, y en el inciso d) del párrafo 1 del artículo transcrito, aunque en forma detallada, corresponde al inciso a) del mismo artículo 51, que prescribe no dar curso a ninguna petición anónima.

El inciso a) del párrafo 2 del artículo de la Comisión, que se acaba de copiar, sí considera puntos nuevos que merecen ser retenidos en cualquier redacción del mencionado artículo que se apruebe. En mi libro citado, en el que en 1960 tuve oportunidad de hacer observaciones sobre el Proyecto que en Santiago de Chile había aprobado el año anterior el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, aludiendo al contenido del artículo 50, me permití expresar lo siguiente:

“...en materia de denegación de justicia, puede suceder también que en un país se carezca de jurisdicción competente para examinar la violación de determinado derecho, o que no haya recursos establecidos para el efecto, o que aun —bajo disfraz de legalidad— se impida el acceso a los tribunales (por ejemplo, mediante fianzas exageradas), casos estos tres que se incluyen dentro de lo que se denomina ‘denegación de justicia formal’. Sería conveniente entonces, si se va a hablar en forma enumerativa de la denegación de justicia en sus diversas formas, ampliar la propuesta uruguaya de manera que incluyera también los casos que menciono, con lo cual se evitarían problemas futuros a la Comisión, que de otra manera, podrían presentarse con suma facilidad”¹⁴

¹³ GARCÍA BAUER, *Los derechos humanos*, cit., p. 211.

¹⁴ GARCÍA BAUER, *ob. cit.*, p. 211.

La propuesta uruguaya a que aludo es la misma que resultó del *Simpósio* que para examinar el Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos se celebró en Montevideo bajo los auspicios de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Uruguay en 1959 y que textualmente fue incluida, oficialmente, como artículo 55 del Proyecto de Convención que el Gobierno uruguayo presentó a la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria en 1965.

Si se examina el inciso *a)* del párrafo 2º del proyecto de artículo de la Comisión, que vengo comentando, con los dos primeros casos que menciono, en el párrafo transcrito se ve que mientras yo expuse los casos de carencia de jurisdicción competente para examinar la violación de determinado derecho, y de que no hubiese recursos establecidos para el efecto, la Comisión Interamericana usa el término “inexistencia del debido proceso legal”. En cuanto al tercer caso que mencioné, si al suprimir la palabra “arbitrariamente” se quiso ampliar el texto para que comprendiese el caso de impedir el acceso a los tribunales bajo disfraz de legalidad (por ejemplo, mediante fianzas exageradas), el punto sería atendido en la redacción propuesta por la Comisión como inciso *b)* del párrafo 2º.

La redacción del artículo que propone la Comisión contiene, en el inciso *c)* del párrafo 2º, el retardo injustificado en la decisión de los recursos, concepto que había propuesto el Uruguay en el artículo 55 de su proyecto, sólo que denominándolo “retardo notorio de justicia”, en vez de “retardo injustificado en la decisión de los mismos recursos”, como hace la Comisión. Me parece que este punto debe ser retenido en cualquier redacción que se acepte, pues aclara el texto.

Tanto el Anteproyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos de 1959, como los proyectos de Chile y de Uruguay de 1955, contienen el término “denegación de justicia”. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966, y la Convención Europea no hablan de denegación de justicia, sino sólo de agotamiento de los recursos internos. Sobre este particular, comparto la opinión sustentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de no incluir la expresión “denegación de justicia” en ese artículo, sino sólo hacer referencia a los casos en que se quiere facilitar el acceso de las denuncias ante la Comisión sin exigir el agotamiento de los recursos internos.¹⁵ Así, eliminando la expresión “salvo los casos de denegación de justicia” y siguiendo la idea de la Comisión Interamericana, podría encontrarse una redacción

¹⁵ En otra oportunidad, comentando el referido artículo 50 del Proyecto de Consejo Interamericano de Jurisconsultos, expresé lo que sigue: “De otro lado el artículo 50, más extenso que su correspondiente artículo 26 del texto europeo, exceptúa de la necesidad de agotar los recursos internos los casos de denegación de justicia, lo cual no sucede en la Convención Europea. Consideramos improcedente en derecho internacional esta excepción, puesto que no puede acusarse al Estado de denegación de justicia si antes no se agotan los recursos internos, salvo, desde luego, lo que se entiende por *denegación de justicia formal*, cuando se impide arbitrariamente el acceso a los recursos judiciales del país al reclamante, pero este caso de denegación de justicia formal está considerado, sin indicación de nombre, en el párrafo segundo del artículo 50 en forma específica.” (Reproducido de la obra del autor *Los derechos humanos*, cit., p. 209.

más adecuada de los artículos 50 y 51 del Anteproyecto, que contemplara los puntos que se han mencionado, más o menos en la forma que lo ha redactado la Comisión y que aparece como artículos 35 y 36 del anteproyecto revisado.

d) Procedimiento a seguir. En la Segunda Parte de su dictamen, al que nos hemos venido refiriendo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda la sustitución de los artículos 52 a 57 del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que tratan de la tramitación de las denuncias por violación de derechos humanos civiles o políticos, tomando en cuenta —dice— la experiencia de la Comisión Europea y de la Comisión Interamericana.¹⁶ Sin embargo, si analizamos los textos que en sustitución de los indicados propone dicha Comisión, nos encontramos con que todo se reduce a agregar tres incisos, identificados como *a*, *b* y *c*, puesto que los incisos *d* y *e* del artículo 32 que propone (hoy, artículo 37 del Proyecto revisado), no son sino el actual artículo 52 del referido Proyecto, el *f* se corresponde con los artículos 53 y 54 del mismo, y los artículos 33, 34 y 35 (artículos 38, 39 y 40 del Proyecto revisado) no son sino, por su orden, los artículos 55, 56 y 57 del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. A nuestro entender, el contenido de los tres incisos que propone la Comisión está subsumido en los referidos artículos del Proyecto y, aunque harían un poco más explícita la forma de conducir la tramitación de las quejas, son más bien materia de Reglamento que de Convención.

Como se puede ver en el articulado del Proyecto de Convención que elaboró el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, los casos de violación de derechos civiles y políticos en que la Comisión que se establezca puede rehusar dar curso a una petición, son los mismos, en esencia, que los que enumera el artículo 27 de la Convención Europea; el procedimiento que se sigue una vez admitida una queja para examinar un caso, investigar los hechos y actuar conciliatoriamente, es similar en los textos americano y europeo; y lo concerniente a la preparación de los informes, tanto en el caso de lograrse una solución o de no obtenerse, también está concebido en forma muy semejante en ambos textos. Sin embargo, en el artículo 56 del proyecto de Convención americana (artículo 39 en el Proyecto revisado) se obliga a la Comisión, de no llegarse a una solución, a redactar el informe con exposición de los hechos y sus conclusiones en un plazo no mayor de doce meses, a contar de la fecha de presentación de la queja, el cual se transmite a los Estados interesados con las proposiciones adecuadas. Respecto al procedimiento subsiguiente, faltando en el proyecto de Convención americana la Comisión de Ministros que utiliza la Convención Europea, la Comisión Interamericana desempeña también las funciones que en Europa le corresponden a aquella, Comisión de Ministros, y ello se puede ver, sobre todo, en los artículos 56 y 57 del Proyecto americano (artículos 39 y 40 del Proyecto revisado), que se corresponden con los artículos 31 y 32 de la Convención Europea. En el proyecto americano se abren así, conforme al artículo 57 del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (artículo 40 del Proyecto revisado), dos posibilidades: o se somete el caso a la decisión de la Corte Interamericana

¹⁶ *Id.*, Doc. 8, p. 10.

de Derechos Humanos, o bien la Comisión toma las medidas que le autoriza ese artículo. En este punto, la Comisión Interamericana podrá ir un poco más lejos de lo que al Comité de Derechos Humanos permite el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, pues se pronuncia sobre si en el caso *sub judice* hay o no violación de los derechos y fija un plazo, en caso afirmativo, durante el cual el Estado Parte interesado debe tomar las medidas que apareja su decisión, y sólo cuando este Estado no adopte tales medidas dentro de ese plazo, la Comisión decidirá la publicación de su informe. En el Pacto de las Naciones Unidas, el Comité, si no se llega a una solución, se limita a una breve exposición de los hechos y envía el informe a los Estados Parte interesados.

En cuanto a los siete artículos del capítulo II del Anteproyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que trata de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su dictamen, propuso substituirlos por uno solo, formado por los que en dicho Anteproyecto constituyen los incisos 1), 2) y 5) del artículo 59. Esta substitución fue hecha en el Proyecto revisado, en la forma que aparece en el artículo 41 de ese instrumento. Ya antes, en este trabajo, expusimos cuáles son las medidas de protección que propuso el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su Anteproyecto de Convención de 1959. Esas medidas básicamente son análogas a las que para los mismos derechos ha consagrado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, aunque en el proyecto americano la Comisión sigue siendo el órgano encargado de las medidas, en tanto que en el Pacto de las Naciones Unidas ya no se usa al Comité de Derechos Humanos, que tiene a su cargo lo relativo a los derechos civiles y políticos, sino a la Comisión de Derechos Humanos y al Consejo Económico y Social. En el sistema europeo, las medidas de protección de estos derechos están contenidas en la Parte IV de la *Carta Social Europea*, las cuales comprenden informes periódicos respecto a la observancia de los derechos, examen de esos informes por un Comité de Expertos (este Comité está integrado por siete miembros nombrados por el Comité de Ministros), examen de los informes de los Estados Partes y de las conclusiones del Comité de Expertos por un Subcomité del Comité Social Gubernamental del Consejo de Europa, consideración de las conclusiones del Comité de Expertos por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa y recomendaciones del Comité de Ministros al Estado Parte al respecto.

Aunque el sistema de protección de los derechos económicos, sociales y culturales del Anteproyecto original del Consejo de Jurisconsultos no es el mejor que se desease, tratándose de derechos de una naturaleza especial que requiere de ciertas medidas de protección y de promoción diferentes de las de los derechos civiles y políticos, creo que debe retenerse para mejorarlo a medida que sea posible. No hay que olvidar que la acción de los organismos especializados está contribuyendo, paulatina pero eficazmente, a facilitar la observancia de esta clase de derechos, mediante la asistencia técnica, económica, y de otras maneras. El hecho de que los derechos económicos, sociales y culturales precisen medidas de promoción y protección diferentes de las de los derechos civiles y políticos no significa que aquellos deban quedar postergados. Si por algo se

caracteriza el movimiento mundial actual en pro de los derechos humanos es porque se trata de un movimiento integral que entiende la dignificación del hombre sobre la base de que goce de todos sus derechos, sean civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Teherán del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, en la que se hicieron representar 84 Estados del mundo y buen número de organismos y organizaciones regionales intergubernamentales, en su Resolución XXI, señaló “que en el mundo actual el goce de las libertades y de los derechos civiles y políticos exige también el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y que tales derechos humanos y libertades fundamentales están estrechamente vinculados entre sí y son interdependientes”. Y la histórica *Proclamación de Teherán*, aprobada en esa misma Conferencia declaró:

“13. Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.”

El Proyecto de Convención Americana de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, por consiguiente, debe —a nuestro juicio— contener eficaces medidas de promoción y de protección de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, tanto como de los derechos civiles y políticos, y a ese fin deben encaminarse todos los esfuerzos que se hagan para mejorar el texto, a fin de que pueda ser aceptado por los países americanos, del Proyecto elaborado en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. De la conveniencia de establecer tribunales en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos se viene hablando desde hace algún tiempo, así como de la conveniencia de crear la institución del Alto Comisionado o Procurador General que represente el interés de la Comunidad Internacional en la materia. Los Pactos Internacionales aprobados por las Naciones Unidas en 1966 no llegaron hasta el punto de crear una Corte Mundial de Derechos Humanos. El sistema europeo, gracias a las disposiciones de la Convención de Roma, si cuenta con la Corte Europea de Derechos Humanos ya en funciones. En el sistema americano, esbozado por el Consejo de Jurisconsultos en el Proyecto de Convención que presentó, siguiendo el modelo europeo, también se establece una Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer los casos de violaciones de derechos civiles y políticos o de todos los derechos contemplados en la Convención, si es que así se acepta expresamente. Expresión de lo generalizado del movimiento para crear tribunales internacionales de derechos humanos, la tenemos en la resolución de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Organizaciones no gubernamentales, celebrada del 16 al 20 de septiembre de 1968 en París, con la participación de representantes de 118 organizaciones no gubernamentales. En esa Conferencia se decidió recomendar el establecimiento de una Corte Uni-

versal de Derechos Humanos para conocer de violaciones de derechos humanos y de recursos de apelación de cortes domésticas y regionales. También se aprobó recomendar el establecimiento de la oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ya decidido por la Asamblea General de la Organización Mundial en su última sesión.

El proyecto americano sigue muy de cerca, a veces textualmente, el articulado de la Convención Europea sobre organización y funcionamiento de la Corte. Aunque el número de jueces que integran la Corte Interamericana para conocer de un caso no puede exceder de nueve (dos más que en la Corte Europea), la Corte Interamericana está compuesta de un número de jueces igual al de los Estados que hayan ratificado la Convención o adherido a ella, no pudiendo ser dos que sean nacionales del mismo Estado. La Comisión Interamericana propone que sean siete. La elección de los miembros de la Corte Interamericana se hace de una nómina de candidatos preparada en forma similar a la de la Corte Europea. En el sistema europeo, la elección la hace la Asamblea Consultiva, y pensamos que por la alta investidura de los Miembros de la Corte Interamericana sería preferible que su elección se hiciera por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, ya que este órgano supremo de la Organización se va a reunir anualmente, conforme a la reforma introducida en el Protocolo de Buenos Aires que próximamente entrará en vigor.

El término del mandato de los jueces de la Corte es de nueve años, es decir, igual al que se fija para los Jueces de la Corte Internacional de Justicia y para los magistrados de la Corte Europea. La Corte formulará su Reglamento y sus reglas de procedimiento. Su fallo será definitivo e inapelable, y en caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, está autorizada para interpretarlo a solicitud de cualquiera de las partes. En esto es más explícito el texto americano que el europeo. Se estimula el compromiso de los Estados contratantes de cumplir la decisión de la Corte en todo litigio en que sean partes, precepto que también lo encontramos en el texto de la Convención Europea. Mientras que en la Convención Europea se encarga a la Comisión de Ministros la supervisión de la ejecución de la sentencia de la Corte, en el proyecto americano sólo se estipula que el fallo se transmite al Consejo de la Organización de los Estados Americanos, pero no se establece quién cuidará de su ejecución. Esta es una seria falla del sistema que se propone y respecto a la cual en otra parte me permití hacer observaciones y sugerencias sobre la forma de superarla.¹⁷ Las propuestas hechas por Chile y Uruguay en 1965 respecto de los artículos 79 y 80, que tratan de esta cuestión, no solucionan completamente el problema. La propuesta de Chile es fundamentalmente análoga a la del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Uruguay, reiterando en su propuesta oficial el texto de este Consejo con las adiciones que sugirió el *Símpo* sobre el proyecto de Convención de Derechos Humanos de Santiago de Chile, que con participación de distinguidos juristas uruguayos se celebró en Montevideo en 1959, indudablemente mejora el texto de ambos artículos, al dejar su redacción así:

¹⁷ GARCÍA BAUER. *Los Derechos Humanos*. cit., pp. 223-4.

“Artículo 79

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo litigio en que sean partes.
2. *La parte del fallo que contenga indemnizaciones compensatorias, se podrá ejecutar en el Estado respectivo por el procedimiento interno para la ejecución de sentencias contra el Estado.*

Artículo 80

1. El fallo de la Corte será transmitido al Consejo de la Organización de los Estados Americanos y a todos los Estados que ratifiquen la presente Convención.
2. *La Corte hará saber al Consejo de la OEA, los casos en que su fallo no se haya ejecutado.*

La Corte Internacional de Justicia, conforme al artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas, cuenta para el caso de incumplimiento de un fallo con el respaldo del Consejo de Seguridad, el cual podrá —si lo cree necesario— hacer recomendaciones o dictar medidas con objeto de que se lleve a cabo la ejecución del fallo. En el sistema europeo, se encarga a la Comisión de Ministros la supervisión de la ejecución de la sentencia de la Corte de Derechos Humanos. En el sistema americano, aun con el agregado del Uruguay a los textos de esos artículos, no se contempla el mecanismo necesario para hacer posible la ejecución de los fallos en caso de renuencia de la Parte obligada, salvo el caso de indemnizaciones compensatorias, que sí lo contempla la propuesta uruguaya, mediante el uso de procedimientos internos. Creemos, por eso, que al final del agregado propuesto como inciso 2) del artículo 80 debería adicionarse: “*quién cuidará de su ejecución o tomará las medidas correspondientes*”. Desde luego, convendría examinar si esa atribución se le deja al Consejo Permanente de la Organización o se traslada a la Asamblea General, que es el órgano supremo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Proyecto revisado, conserva como artículos 56 y 57 los textos de los artículos 79 y 80 del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Por tal motivo, estimamos que deberán mejorarse esos textos con los agregados que acabamos de explicar.

Competencia de la Corte. El artículo 71 del Anteproyecto original del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, establece que los Estados Partes en la Convención y la Comisión de Derechos Humanos podrán actuar ante la Corte. La facultad conferida a los Estados Partes por este artículo era congruente con la disposición del artículo 48 de ese Anteproyecto que, por el solo hecho de haber ratificado o haberse adherido a la Convención, confería a los Estados Partes el derecho de petición en caso de incumplimiento de las disposiciones de la Convención. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin embargo, como hemos visto, no otorga ese derecho a los Estados automáticamente por el solo

hecho de ser Partes en la Convención, sino que exige declaración especial y expresa de cada Estado de que acepta la competencia de la Comisión para poder disfrutar del derecho de petición. Ese es un punto de vista diverso del sostenido por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su Proyecto original, pero que ahora —en ese Proyecto revisado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— aparece incorporado en el artículo 34. Esta Comisión, al modificar el Proyecto del CIJ, parece que no reparó en tal circunstancia al redactar el artículo 48 del Proyecto revisado que, esencialmente, es el antiguo artículo 71 del Proyecto original del CIJ. Siendo así, si se mantuviera esa incongruencia, se daría el caso de que un Estado Parte en la Convención puede no haber hecho la declaración de aceptación de competencia que exige el artículo 34, y carecería entonces del derecho de someter un caso a la Corte, como parece aceptarlo el artículo 48. Conforme al Proyecto de Convención, tanto el original del CIJ como el revisado por la Comisión, para poder someter un caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos es preciso agotar antes la instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y si un Estado no puede acudir a la Comisión, por no haber hecho la mencionada declaración que requiere el Proyecto revisado, es obvio que no podría plantear un caso ante la Corte. Así, si se mantiene la propuesta del artículo 34 del Proyecto revisado, que he criticado por considerar mejor el artículo del Proyecto original del CIJ, estimo que debería redactarse en forma congruente dicho artículo 48.

En cuanto a competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque en el artículo 72 del Proyecto original del Consejo Interamericano de Jurisconsultos hay propuestas tres variantes, se trasluce la intención de establecer la competencia obligatoria para atender a todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación de la parte de la Convención relativa a los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en la variante *B*, mediante declaratoria expresa, se puede reconocer como obligatoria la jurisdicción de la Corte sobre todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención, vale decir sobre todos los derechos. Para que la Corte conozca se requiere, eso sí, que la Comisión Interamericana actúe previamente y que se establezca que no ha podido llegar a una solución. La querrela ante la Corte debe hacerse dentro de los tres meses subsiguientes. En cuanto al derecho de petición, el proyecto americano sigue la tesis de la Convención Europea de reconocer sólo a los Estados Partes en la Convención y a la Comisión de Derechos Humanos el derecho de someter casos ante la Corte.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos propone la sustitución de algunos de los artículos del Proyecto del CIJ que se refieren a la Corte, entre otras cosas para reducir el número de jueces de la Corte a siete (artículo 42 del Proyecto revisado), para que el juez que sea nacional del Estado parte en el caso sea substituido por el juez *ad hoc* (artículo 46 del Proyecto revisado), para que a los jueces se les elija por un periodo de seis años (artículo 45 del Proyecto revisado), en vez de los nueve que prevé el proyecto del CIJ, y para que se reconozca la competencia de la Corte en la forma que en seguida señalamos. Varias de esas sugerencias no alteran fundamentalmente las disposiciones del articulado del Proyecto original. Sin embargo, en el caso de las tres variantes

del artículo 72 del proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos sobre competencia de la Corte, la Comisión ha preferido no presentarlas para que la Conferencia Especializada seleccionase la fórmula que mejor le pareciese, sino que desde luego recomienda una sola fórmula, que es la que la Comisión ha preferido e incorporado como artículo 49 del Proyecto revisado y que básicamente se corresponde con la variante *B* del citado artículo 72 del proyecto original. Para que se vea cómo está contemplada la competencia de la Corte en el artículo 49 propuesto en el Proyecto revisado por la Comisión, que se somete como documento de trabajo a la Conferencia Especializada, lo reproducimos a continuación:

Artículo 49

1. La Corte tendrá competencia para conocer de todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sean sometidos desde que las Partes en el caso reconozcan dicha competencia.
2. El Estado Parte podrá declarar, en cualquier momento, que reconoce, como obligatoria, de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.
3. La declaración podrá ser hecha incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad o por un plazo determinado, y deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados Partes y al Secretario de la Corte.

El inciso 1 del artículo anterior, propuesto por la Comisión, significa que la Corte tendrá competencia para conocer de todos los casos relativos a derechos estipulados en la Convención desde que las Partes en el caso reconozcan esa competencia. El inciso 2 se refiere a la declaratoria que en cualquier momento puede hacer un Estado Contratante de que reconoce, como obligatoria, la competencia de la Corte. Es decir, que el inciso 2 contempla la necesidad de declaratoria expresa de aceptación de la competencia. Este inciso 2 es fundamentalmente análogo al inciso 2) del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y al inciso 1) del artículo 46 de la Convención Europea. El inciso 1 del artículo 49 transcrito reproduce, en esencia, el artículo 45 de la Convención Europea, en tanto que el inciso 3 es, en el fondo, reproducción del inciso 3) del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y del inciso 2) del artículo 46 de la Convención Europea.

En el artículo 72 del Proyecto original del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, fundamentalmente se refiere la competencia a la interpretación y aplicación de la Parte I, capítulo I de la Convención, es decir, a los derechos civiles y políticos, y sólo en la variante *B*) se incluye un inciso para aceptar, mediante declaración expresa, la competencia de la Corte para los otros derechos. En el Proyecto revisado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como hemos dicho, se suprimió el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales del Proyecto original, y los derechos civiles y políticos se incluyeron

en el capítulo denominado “Derechos Protegidos”. Del capítulo suprimido, sólo los derechos de libertad de sindicalización y de propiedad privada se conservaron en el Proyecto revisado, aunque el artículo 25 menciona algunos de los derechos suprimidos. Esta forma cómo se ocupa de los derechos sustantivos el Proyecto revisado, debe tomarse en cuenta al examinarse la competencia de la Corte conforme al artículo 49 propuesto, ya que así la Corte sólo podrá conocer de los derechos civiles y políticos y de los otros derechos consignados en el Proyecto revisado de Convención, si es que la Conferencia Especializada mantiene el criterio de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión. Es preciso recordar, sin embargo, que mientras en el Proyecto revisado se requiere declaratoria expresa de los Estados Partes, en que se reconozca la competencia de la Corte, en el artículo 72 del Proyecto original del CIJ, desde la firma y ratificación de la Convención se confiere competencia a la Corte para conocer de las violaciones a los derechos civiles y políticos y sin necesidad de declaración expresa al respecto.

Otras sugerencias de la Comisión. En cuanto a la propuesta de la Comisión de substituir al juez nacional del Estado Parte en el caso por un juez *ad hoc* (artículo 46 del Proyecto revisado), no comprendemos las razones que fundamentan la propuesta. El juez nacional tiene la ventaja de estar familiarizado con los procedimientos y el espíritu de la Corte, y no vemos qué pueda ofrecer ventaja llevar a otro juez del mismo país en su lugar, sólo para el caso *sub judice*. Se entiende que se incorporen jueces *ad hoc* a una Corte cuando no haya en la misma jueces del país cuyo caso se examina, por los aportes que ellos pueden hacer para un mejor conocimiento de las circunstancias que rodeen el caso y para una mejor decisión; pero en la forma que la Comisión sugiere, no creemos que ofrezca ventaja la substitución.

Rebajar de nueve a seis años el periodo de los jueces, tal como sugiere la Comisión, quizás sea mejor para el eficaz desarrollo de las labores de la Corte. En cuanto al número de jueces de la Corte, respecto al cual el proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, siguiendo el ejemplo europeo, estipula que debe haber un Juez por cada Estado Parte, aunque para conocer de los casos se escogen nueve por sorteo, la Comisión sugiere que el número total de miembros de la Corte se reduzca a siete. Si se aprobase esta reducción, estimamos que debería mantenerse el principio de distribución geográfica equilibrada y equitativa y hacerse agrupaciones de países para las postulaciones y selecciones de candidatos.

Otras partes del Proyecto. Las otras partes del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos se refieren a *Disposiciones Generales y Cláusulas Especiales*. La Parte V, comprensiva de las *Disposiciones Generales*, contiene el artículo 82, que establece la obligación de los Estados Partes de proporcionar, a pedido de la Comisión, las explicaciones que se soliciten sobre la manera como su derecho interno asegure la aplicación efectiva de todas las disposiciones de la Convención. Los otros dos artículos de esta Parte del Proyecto se refieren a gastos de la Comisión y de la Corte y a privilegios e inmunidades diplomá-

ticas de los miembros de ambos órganos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el dictamen a que tantas veces se ha hecho referencia y ahora en el Proyecto revisado (artículo 60), ofrece una redacción que estimamos mejor para el artículo 84 del Proyecto sobre privilegios e inmunidades: propone una redacción diferente para el artículo 83 del Proyecto, que se ocupa de los gastos de la Comisión y de la Corte (artículo 69 del Proyecto revisado), y sugiere dos artículos nuevos, uno sobre emolumentos y gastos de viaje de los jueces de la Corte (artículo 61) y otro sobre servicios de Secretaría de la Comisión y de la Corte (artículo 62). La misma Comisión Interamericana propone un capítulo de "Disposiciones Transitorias", para evitar la renovación total simultánea de los jueces de la Corte, y para substituir el título de "Cláusulas Especiales" por el de "Ratificación, reserva, denuncia y enmienda", que se ocuparía de las usuales disposiciones finales de los instrumentos internacionales. En esta Parte VI del Anteproyecto, la Comisión retiene los textos de los artículos 85 y 87 y propone algunas enmiendas respecto de los otros dos, dando facultades a los Estados Partes, a la Comisión y a la Corte para proponer enmiendas a la Convención (artículo 69 del Proyecto revisado) y a la Comisión, además, para someter a aceptación de los Estados Contratantes, Protocolos adicionales a la Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades previstos en la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre tan pronto como la Comisión estime que dichos Estados están preparados para aceptar las obligaciones correspondientes a cada uno de estos derechos y libertades (artículo 70 del Proyecto revisado). En este artículo 70 se establece que los Estados contratantes se obligan a someter cada Protocolo a la aprobación del poder competente, de conformidad con sus respectivos procedimientos, es decir, que no se celebraría ninguna Conferencia Internacional para aprobarlos y firmarlos, procedimiento que, desde luego, suscita ciertas dudas respecto a la conveniencia de adoptarlo.

La Conferencia Interamericana para la consideración, aprobación y firma de la Convención Americana de Promoción y Protección de Derechos Humanos, prevista por la Segunda Conferencia Interamericana extraordinaria en 1965 para que tuviera lugar en un plazo determinado, no ha podido celebrarse. Esperábamos que no transcurriese el "Año Internacional de los Derechos Humanos", 1968, sin que se celebrase y se firmase la Convención, pero esto no ha sido posible. Esfuerzos siguen empeñados, sin embargo, para lograr la mejora del Proyecto que en 1959 elaboró el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y llegar así a que pueda haber una convención americana de derechos humanos. Que no obstante la aprobación de los Pactos de Naciones Unidas en 1966 se hace necesaria una Convención regional americana de promoción y de protección de derechos humanos, es innegable y así ha sido reconocido por la mayoría de los países. Esta Convención, desde luego, debe ser autónoma y no complementaria de los Pactos, para no estar sujeta a los altibajos de aquéllos, que están contemplados para mayor número de países, de diversas ideologías y costumbres y para diferente ámbito geográfico y cuyo contenido, no sólo en lo que respecta a los derechos sustantivos sino a lo procesal, no es igual. Pero es indiscutible también, que siendo la Organización de los Estados Americanos un organismo

regional de las Naciones Unidas y persiguiendo un objetivo análogo a este respecto, sólo que para un ámbito más reducido, la Convención americana debe guardar congruencia y sus disposiciones estar coordinadas con las disposiciones respectivas de los Pactos Internacionales de la Organización mundial. La Convención americana llenará, cuando esté en vigor, un importante vacío, que se deja sentir en este hemisferio, y contribuirá, estamos seguros, al mejoramiento de las condiciones humanas del hombre americano.

Estando ahora el Proyecto de Convención del Consejo Interamericano de Jurisconsultos revisado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometido a examen de los Gobiernos de los países americanos, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, conforme a su Resolución del 2 de octubre de 1968, antes del 2 de febrero próximo deberá convocar a una Conferencia Especializada Interamericana para que considere dicho proyecto, conjuntamente con las observaciones y enmiendas de los gobiernos, estándose así en camino de cumplir con lo dispuesto en noviembre de 1965 por la Segunda Conferencia Interamericana de Río de Janeiro.

México, enero de 1969