

PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LA PERSONA HUMANA EN EL ÁMBITO AMERICANO *

Dr. Gabino FRAGA,
Profesor Emérito de la UNAM.

Han llegado a su fin los cursos y las conferencias del Seminario Internacional de Derechos Humanos, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México bajo los auspicios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Este Seminario ha formado parte de los actos conmemorativos del vigésimo aniversario de las Declaraciones Universal e Interamericana de los Derechos Humanos. Con él se ha querido cumplir, aunque sea en parte, con uno de los compromisos más apremiantes que se nos ha impuesto por esas Declaraciones: el de divulgar, promover y formar conciencia de los derechos encaminados a exaltar la dignidad del hombre y el de sentar las bases para lograr la efectiva vigencia de los mismos. Este cometido se ha desarrollado en forma meritoria con los cursos básicos que impartieron los distinguidos catedráticos señores Héctor Cuadra, Pedro Pablo Camargo, Alfonso Noriega, Ignacio Burgoa, Sergio García Ramírez, Héctor Fix-Zamudio y Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, y con las conferencias sustentadas por eminentes juristas como René Cassin, A. H. Robertson, Carlos García Bauer, Modesto Seara Vázquez, Gustavo Malo Camacho, Lucio Cabrera, Pedro Zorrilla Martínez, Monique Lions, Kaye Halloway, Guillermo Margadant, Karl Loewenstein, Antonio Martínez Báez, Miguel González Avelar y Karel Vasak. A todos ellos y particularmente al doctor Niceto Alcalá-Zamora, coordinador del Seminario, y al licenciado Héctor Fix-Zamudio, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad, debemos tributar nuestro caluroso aplauso y nuestro cordial agradecimiento.

En una forma muy somera me permitiré exponer algunas consideraciones sobre la *protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, en el ámbito americano*.

Cuando en Bogotá, en 1948, se discutió la conveniencia de que se hiciera a nivel interamericano una declaración sobre derechos del hombre, a pesar de que las Naciones Unidas estaban elaborando simultáneamente una declaración universal, la Delegación de México y las de los otros países americanos opinaron que una declaración regional americana no se oponía a una universal, pues la segunda tendría que ser muy general, dada la heterogeneidad de los países que

* Discurso de clausura.

forman las Naciones Unidas, muy diversos entre sí en su mentalidad, en sus costumbres y en la organización social y jurídica de sus pueblos.

En efecto, en la organización mundial estaban representadas, como nos dice don Justino Jiménez de Aréchaga:

“desde países aferrados al más ortodoxo liberalismo económico, hasta el bloque de naciones comunistas; desde los representantes de la más refinada cultura occidental, hasta las milenarias civilizaciones orientales; desde los pueblos que ya habían recorrido largas jornadas en la vía del proceso democrático, hasta los que iniciaban las duras etapas de su aprendizaje. De tal manera que todo se hacía polémico...”

Por esta razón, surgió principalmente una controversia inevitable entre dos filosofías políticas. Una, la de los países comunistas, poco dispuestos a un reconocimiento de libertades individuales, apoyando sólo la protección de derechos económicos y sociales. Otra, la de los países occidentales, consideraba como esenciales las libertades públicas individuales, llegando en algunos casos, los fervientes defensores del liberalismo clásico, a oponerse al reconocimiento de los derechos sociales de contenido económico.

Las naciones americanas, por el contrario, poseen mayor similitud. Herederas de una misma tradición cultural, tienen instituciones jurídicas y políticas homogéneas que permiten establecer principios más firmes y específicos. Si las Declaraciones Internacionales de Derechos Humanos se consideran el ideal común que los pueblos se han propuesto alcanzar, es evidente que no puede haber contradicciones entre la Universal y la Americana.

Al afirmar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que “la protección internacional de los derechos debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución”, inmediatamente suscitó el problema de determinar el valor jurídico de dicha Declaración.

El gobierno de México sostuvo respecto de la Declaración Universal, que es similar en cuanto a su forma y propósitos a la Declaración regional, que:

“la utilidad e importancia de la Declaración no resultan aminoradas por el hecho de no incluir disposiciones que impliquen sanciones legales. La Declaración tiene por sí misma un valor real y efectivo: en primer lugar, porque expresa precisamente los derechos humanos y las libertades fundamentales que los Estados miembros se comprometen a promover y desarrollar al firmar la Carta de las Naciones Unidas y, en segundo lugar, porque proclama solemnemente ante el mundo entero un ideal de justicia y libertad que ha de servir de guía y estímulo a los Estados en su propia actuación práctica y que goza, además, de la aprobación de la opinión pública internacional.”

Opiniones muy autorizadas sostuvieron también que la Declaración era:

“un documento meramente formal en el cual se expresaba una esperanza, de influencia moral más bien limitada y de ningún valor legal mientras sus principios no fueran incorporados en uno o varios pactos.”

Un desarrollo posterior a la Declaración viene a dar nuevas luces sobre el verdadero valor que va adquiriendo.

Así, en 1959 la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores crea una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, con las atribuciones que el Consejo de la Organización de Estados Americanos le señala. El Consejo aprobó el Estatuto de la Comisión indicando que se entendía por derechos humanos "los consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre".

Tenemos así que la Organización, diez años después de formulada una Declaración a la que no concedía más que un cierto valor doctrinal, crea un órgano encargado de promover el respeto a esa Declaración. En 1966, la Segunda Conferencia Extraordinaria, órgano máximo de la Organización, amplía las facultades de la Comisión de Derechos Humanos y solicita que "preste particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos" mencionados en ciertos artículos de la Declaración Americana. Esos derechos son los de la vida, la libertad, la seguridad e integridad de la persona, el de igualdad ante la ley, el de la libertad religiosa y de culto, el de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, el derecho de justicia, el de protección contra la detención arbitraria y el derecho a proceso regular.

Se trata, pues, de un órgano encargado de promover que los Estados americanos apliquen los preceptos de la Declaración en general y algunos derechos en particular. En tales circunstancias, podría sostenerse que esa Declaración entraña ya para las Repúblicas de este Continente una obligación jurídica, máxime cuando en 1967 en Buenos Aires se aprobó el Protocolo que reforma la Carta de la Organización, cuyo artículo 150 dice: "Mientras no entre en vigor la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observancia de tales Derechos". "Velar por la observancia" entraña un significado muy distinto del de "promover la observancia". Velar, parece implicar que la observancia es obligatoria.

Pero surge el otro problema también de carácter fundamental: ¿cuál es la naturaleza de esa Comisión Interamericana de Derechos Humanos?

Como antes se ha dicho, la Segunda Conferencia Interamericana resolvió no solamente autorizar a la Comisión para continuar velando por la observancia de los derechos humanos fundamentales, sino que se le solicitó que preste especial atención a la tarea de observancia de los citados derechos contenidos en la Declaración, y a ese efecto se la autorizó para que reciba y examine las reclamaciones que se le presenten, para que se dirija al Gobierno de cualquiera de los Estados Americanos pidiéndole las informaciones pertinentes y para formular recomendaciones cuando lo estime apropiado, así como para informar anualmente a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la Declaración respectiva.

La resolución anterior, si bien da una consideración especial a la obligatoriedad de determinados derechos, no constituye a la Comisión en órgano jurisdiccional con facultades para dictar sentencias de condena en los casos de no-

torias y graves violaciones, ni mucho menos la autoriza para imponer sanción alguna.

Sin embargo, hay allí un principio de tutela internacional de los derechos humanos, puesto que si la Comisión, sin tener las características de un órgano judicial, puede formular opiniones de simple carácter declarativo y acompañarlas de las recomendaciones e informes periódicos que se le obliga a rendir, se está frente a una sanción que aunque no tenga carácter jurídico, sí lo tiene en el orden moral.

Finalmente, el Protocolo de Buenos Aires no solamente refrenda la existencia de la Comisión, sino que le da el carácter de uno de los órganos principales y permanentes de la Organización de los Estados Americanos.

Por ello, se puede concluir que la Comisión es un órgano de naturaleza especial de promoción, de vigilancia y de consulta en materia de derechos humanos, y cuya experiencia, como ha sostenido el Gobierno de México, puede servir para llegar a establecer órganos de ejecución de carácter internacional.

Pero todas las incertidumbres sobre la obligación de los Estados de dar fiel cumplimiento a los derechos del hombre, han ido desvaneciéndose, pudiendo citar, en primer término, la Convención Europea firmada en Roma el año de 1950 y sus Protocolos adicionales y, en el ámbito universal, los Pactos aprobados por la Asamblea de las Naciones Unidas en el mes de diciembre de 1966, y que están sometidos a ratificación de los Estados miembros. En la esfera americana también se ha avanzado, proyectándose una Convención sobre Protección de Derechos Humanos, que va a ser considerada por la Conferencia Especializada que ordenó la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria y que se celebrará en el próximo mes de septiembre.

El proyecto es el resultado del que elaboró el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su Cuarta Reunión celebrada en 1959 y de su confrontación con los proyectos presentados por los gobiernos de Chile y de Uruguay. Además, fue sometido a la Comisión de Derechos Humanos, y el Consejo de la Organización de Estados Americanos lo ha puesto a la consideración de los Estados miembros.

Este proyecto está dividido en tres partes: La primera, denominada *Materia de la Protección*, hace una enumeración de los derechos considerados preferentes para la internacionalización de su respeto y establece, además, el compromiso, para los Estados partes de la Convención,

“de dedicar sus máximos esfuerzos para que en su Derecho interno sean adoptados y, en su caso, garantizados los demás derechos consignados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y que no hubieren quedado incluidos en las disposiciones de dicha Convención”.

La segunda parte se ocupa de los *Órganos de Protección* y la tercera de las *Disposiciones Generales*.

El proyecto de Convención declara que son competentes para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados partes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos

Humanos. En cuanto a la Comisión, se le dan, aparte de las facultades que ya tiene, la de conocer las quejas sobre violaciones de los derechos consagrados en la Convención, autorizándola para que transcurridos los plazos que en el propio proyecto se señalan a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones que formule, y siempre que el asunto no haya sido sometido a la decisión de la Corte, pueda ordenar se publique el informe en el que exponga los hechos y sus conclusiones. En esta forma se establece ya una disposición que no deja lugar a dudas sobre la naturaleza de la Comisión, puesto que ella, además de sus funciones de promoción y vigilancia de los derechos humanos, puede imponer la sanción representada por la publicación del informe, en caso de que el Estado no dé cumplimiento a las recomendaciones de la propia Comisión.

Por otra parte, como ya expuse, se establece una Corte con competencia para conocer de todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención que le sean sometidas por las partes que hayan reconocido dicha competencia.

En los términos anteriores, quedan, según ya he dicho, desvanecidas las dudas que pudieran tenerse sobre el alcance de la obligación internacional de los Estados de respetar y hacer efectivos los derechos esenciales del hombre, y también resulta precisada la naturaleza de la Comisión y de la Corte como órganos de protección de esos derechos.

Posiblemente el punto que pueda presentar mayor dificultad en las discusiones que se tendrán en la Conferencia Especializada, será el relativo al carácter supranacional de la Corte. Sobre esta cuestión, México adoptó, en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, una posición consignada en los dos principios siguientes:

1º La protección de los derechos humanos debe quedar primordialmente a cargo de la legislación interna de cada Estado; y

“2º La tutela internacional de los mismos debe ser utilizada en forma gradualmente progresiva.”

En consecuencia, sólo podrá llegar a establecer medidas y órganos de ejecución de carácter internacional, después de tomar en cuenta la experiencia obtenida de la aplicación de un acuerdo básico de carácter esencialmente declarativo y de la que se derive del funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El proceso de desarrollo que hemos descrito hasta aquí, nos autoriza a pensar que va penetrando en la conciencia de los pueblos la necesidad de elevar a nivel internacional la protección de los derechos que salvaguardan la libertad y la dignidad de la persona humana, y en esa confianza nuestro afán debe ser, como se ha iniciado con este Seminario, el de coadyuvar en la medida de nuestras fuerzas a esa noble tarea.