

MÉXICO, LA COMISIÓN INTERAMERICANA Y LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

César SEPÚLVEDA

SUMARIO: I. *Actitud mexicana hacia los derechos humanos*. II. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1960-1980*. III. *La Convención Americana de Derechos Humanos y sus perspectivas*. IV. *Algunas conclusiones*.

I. ACTITUD MEXICANA HACIA LOS DERECHOS HUMANOS

Puede afirmarse que desde antiguo existe vocación de México hacia la tutela de los derechos de la persona humana, vocación que nunca se ha atenuado.¹ El persistente culto que existe hacia el juicio constitucional de amparo desde el siglo pasado es una evidencia de ello.² Su legislación avanzada en materia de derechos sociales es también prueba de la preocupación que existe aquí por esta rama.³ En general, la actitud del poder público es la observancia normal de los derechos de hombres y mujeres. Y es factible aseverar que hay una conciencia pública respecto a la existencia de esos derechos y a la necesidad de tutelarlos. De cuando en cuando se perciben violaciones a esos derechos, explicable ello, por otra parte, por la diferencia que existe entre

¹ Para un examen de la evolución de los derechos humanos en las constituciones de México, véase Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 4a. edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 146-162.

² En torno al juicio constitucional mexicano son de recomendar: Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 14a. edición, México, 1979; Castro, Juventino V., *El sistema del derecho de amparo*, México, 1979; Fix-Zamudio, Héctor, *El Juicio de Amparo*, México, 1964; Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 2a. edición, 1980; Tena Ramírez, Felipe y Guerrero, Euquerio, *El amparo mexicano y los derechos humanos* (dos ensayos), México, 1975.

³ Respecto a los derechos sociales debe recurrirse a Álvarez del Castillo, Enrique, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, México, 1978 (3 vols.); Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 6a. edición, México, 1978; Trueba Urbina, Alberto, *Derecho social mexicano*, México, 1979; Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho internacional*, México, 1979.

la ley y su aplicación práctica, por desconocimiento de lo que significa social y políticamente el ataque a los derechos humanos, y de la respectiva responsabilidad de la autoridad o, en ocasiones, por un concepto exagerado de la seguridad del Estado, o de su majestad. Por otra parte, ese desconocimiento de derechos es ocasional, y no programático, y siempre es susceptible de ser reparado, porque la reacción social general contra los ataques a esos derechos es de completa repulsa.

De manera que es válida la aseveración de que México observa esos derechos humanos en el interior del Estado. Y desde antes de la Segunda Guerra Mundial, México se interesó por la defensa de los derechos humanos en el plano internacional, en una actitud generosa e idealista, como lo revelan sus actitudes frente a la invasión de Etiopía por Italia, en relación a la guerra civil española, y al aceptar en su territorio un cuantioso número de asilados hispanos. Su devoción hacia el asilo diplomático, comprobado a través de una larguísima aplicación, corroboró también esto. Más tarde, se acentúa su vocación debido a las trágicas circunstancias que condujeron a la guerra. Y es que el principio de que los derechos humanos deben salvaguardarse está vinculado con el concepto de democracia como forma de gobierno —acentuado después de la contienda de 1939-1945— y con la idea de libre determinación de los pueblos. Y es justo señalar que esa preocupación la compartían por esos años muchos países de la América Latina.

La autodeterminación y el respaldo de la democracia se convirtieron en asuntos de interés real para los miembros del sistema interamericano, y por ello, en cuanto hubo oportunidad, los países de este hemisferio, México preponderantemente entre ellos, se pronunciaron por un sistema internacional de tutela a los derechos humanos. Ello ocurrió en la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y la Paz, de Chapultepec, de febrero-marzo de 1945.⁴

Ahí surgió la Resolución XL, llamada Declaración de México, y por ella se encargaba al Comité Jurídico Interamericano que preparara un proyecto de Convención sobre los derechos y deberes internacionales del hombre. La Conferencia produjo también una declaración enfática, la IX, por la que a moción de México y de otros Estados, se proclamaba entre otras cosas la adhesión de las repúblicas americanas a los

⁴ Siendo como es tan importante la Conferencia de Chapultepec, no existe un buen estudio monográfico sobre ella. Hay referencias, sin embargo, en *Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz*, Acta Final, Unión Panamericana, Washington, 1945, y en Ball, Margaret M., "Recent Developments in Inter American Relations", in *The Year Book of World Affairs*, London, 1949.

principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre y se pronunciaba por un sistema de protección internacional de los mismos.⁵

En el intervalo entre Chapultepec y Bogotá, México trabajó intensamente al principio para conseguir algún instrumento internacional, que fuera aceptado por todos los Estados, que consagrara los derechos del hombre, acompañado de un sistema internacional práctico para lograr su aplicación. Su idea era que hubiera no sólo una declaración universal, sino también una declaración regional convencido, por una parte, de que en el campo regional podría obtenerse un documento sobre ello más de acuerdo con las propensiones de este hemisferio y, por otra parte, porque la triste experiencia de la América Latina con la Sociedad de Naciones provocaba cierta desconfianza en el sistema universal, y existía entonces marcada preferencia hacia un sistema regional.

Sin embargo, el gobierno mexicano fue paulatinamente controlando la euforia inicial, y sus criterios respecto a un sistema internacional de los derechos del hombre fueron volviéndose más y más cautos, porque conceptuaba que ello iba contra el principio de la no intervención que, como se sabe, es una de las normas fundamentales de las relaciones internacionales de México. Por ello es explicable su insistencia posterior para que sólo hubiera una declaración, y no un mecanismo intergubernamental de tutela. Los factores internacionales presentes en ese tiempo daban ocasión a temer que pudiera haber aplicaciones distorsionadas de esos mecanismos, que entrañaran una intromisión indebida de otro u otros países en los asuntos domésticos de un Estado americano.⁶

⁵ La parte relativa de la Resolución IX expresa:

"El anteproyecto de Pacto proclamará en primer término:

El reconocimiento, por parte de todas las repúblicas americanas, del derecho internacional como regla efectiva de su conducta y el compromiso de las mismas de observar las normas enunciadas en una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados y en una Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, que sirvan para precisar los principios fundamentales del derecho internacional y que deberán figurar como anexos al Pacto, a fin de que, sin necesidad de modificar éste, puedan ser revisadas de tiempo en tiempo con objeto de que correspondan a las necesidades y aspiraciones de la convivencia internacional.

En cuanto a la segunda Declaración antes mencionada, el texto será el que, en cumplimiento de la misión que se la confía en otra resolución de la presente Conferencia, formulará el Comité Jurídico Interamericano."

Véase en *Conferencias internacionales americanas*, Departamento Jurídico, Unión Panamericana, Washington, 1956 (2o. Suplemento) pp. 20-25, en p. 23.

⁶ Sobre esto, consúltese la conferencia de Fernández del Castillo, Germán, "La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre", en *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1948, pp. 133-167.

El proyecto del Comité Jurídico Interamericano fue terminado y circuló antes de la Conferencia de Bogotá, de 1948. El proyecto establecía sólo derechos, y no señalaba deberes. Además era bastante incompleto.

Es de señalar que México tenía un gran interés en la cuestión de crear una organización regional de Estados. Ya en la Conferencia de Chapultepec, en 1945, la República Mexicana se había manifestado con decisión porque hubiera una organización fundada en un pacto constitutivo, y con la concurrencia de la delegación norteamericana había presentado un proyecto de resolución, que luego fue la Resolución IX, "Reorganización, consolidación y robustecimiento del sistema interamericano", para este fin. Por lo tanto, existía un compromiso firme de arribar a tal organización y por eso la Secretaría de Relaciones Exteriores de México había preparado grupos de expertos para cada tema de agenda de la próxima IX Conferencia Interamericana que cubrieron cuidadosamente cada campo, y ello explica la intensa participación de México en cuestión de los derechos humanos en América. En las reuniones de esos especialistas, de octubre de 1947 a marzo de 1948, se formularon documentos de trabajo muy valiosos, que ilustran grandemente sobre la posición mexicana, sobria y realista, respecto a la que podría alcanzarse en este campo.⁷

En lo que se refiere a derechos humanos, el grupo encargado produjo estudios relevantes, entre ellos, dos memorandos concluyentes del maestro don Manuel Pedroso, y determinó que era recomendable una declaración hemisférica de esos derechos, pero sin que hubiera el correlato de una maquinaria para la protección de ellos.

La delegación mexicana a la IX Conferencia Interamericana colaboró asiduamente en Bogotá, en donde había una gran similitud de puntos de vista, y el texto resultante de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre refleja bastante de la preocupación mexicana por conseguirla.⁸

La Declaración Americana —el tiempo lo ha comprobado— constituye un instrumento realista y práctico, que toma en cuenta las aspiraciones y los ideales de los Estados americanos y las realidades políticas del momento. La Declaración satisfizo plenamente a todos los miembros del sistema interamericano, porque en esa época ya existía un clima general hacia los derechos humanos; en segundo término, porque con esa Declaración no pocos de los países del continente aparecían co-

⁷ *Ibid.*, pp. 139-142.

⁸ Resolución XXX de la Conferencia de Bogotá, en *Novena Conferencia Interamericana*, Acta Final.

mo gallardos defensores de esos derechos y, por último, porque no se contraían compromisos u obligaciones contractuales.

Conviene señalar, sin embargo, que a pesar de que se trataba de una enunciación ideal y sin efectos, la Declaración constituyó el aparato sustantivo necesario para poder crear más tarde una maquinaria procesal adecuada de protección, y fue un vehículo importante para ir generando una conciencia general, un ambiente de respeto, y para familiarizar a los Estados americanos con la necesidad de que esos derechos sean salvaguardados. No podrían explicarse los desarrollos posteriores en esta materia sin haber existido primero la Declaración. Después de todo era un cartabón, una guía para el contenido de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, y una referencia para igualar las disímiles concepciones sobre derechos humanos que existen de país a país.

Tuvo que pasar más de un decenio antes de que la Declaración encontrara aplicación, y ello fue al través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fundada en 1959.

II. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1960-1980.⁹

No deja de ser sorprendente que pudiera crearse la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, porque el concepto de no intervención estaba arraigado fuertemente, y un cuerpo de esta naturaleza no dejó de significar una posibilidad de escrutinio de los asuntos domésticos, que el nacionalismo de los Estados americanos reserva exclusivamente al dominio interno. Puede considerarse que no dejaba de ser un experimento atrevido.

Seguramente influyó que ya para ese entonces habían madurado muchas nociones sobre la tutela internacional de los derechos de la persona humana, y se había observado la operación de la Comisión

⁹ Existen muchas obras sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Puede considerarse que la más substancial es la de Vasak, Karel, *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*, Paris, 1968, *passim*. Mas pueden consultarse con provecho también las siguientes: Cabranes, J. A., "The Protection of Human Rights by the Organization of American States", en *American Journal of International Law*, núm. 62, 1968, pp. 893-897; Schreiber, Anne P., *The Inter American Commission of Human Rights*, Sijthoff, 1970; Scheman, Ronald, "The Inter American Commission of Human Rights", en *AJIL*, núm. 59, 1960, pp. 335-344. Véase asimismo, Robertson, A. H., *Human Rights in the World*, Manchester, 1972, pp. 126-131. Una exposición muy detallada de las actividades de la OEA sobre los derechos humanos se obtiene del excelente estudio de Le Blanc, L. J., *The OAS and The Promotion and Protection of Human Rights, 1973*, tesis de doctorado en la Universidad de Iowa.

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que no había suscitado problemas. Por otra parte, ya había ganado terreno la idea de que la violación de los derechos humanos en un país es un factor que puede alterar la paz de una región.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada por resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile, en agosto de 1959, por la Resolución VIII.¹⁰ Conviene mencionar algunos extremos de la que han sido en el sistema interamericano las Conferencias de Consulta, o "conferencias de cancilleres", como se les llama familiarmente, y la época en que tuvo lugar el alumbramiento de la Comisión para poder explicarse cómo pudo producirse un acto de tanta trascendencia.¹¹

Por lo que se refiere a las conferencias de cancilleres, éstas, como lo hemos indicado en otra parte, son un método peculiar, que gozó de mucho auge, por ser un órgano eminentemente político, de fácil convocatoria, y en donde los delegados de los países más pequeños del sistema podrían tratar en aparentes condiciones de igualdad con la potencia mayor, los Estados Unidos, y participar con este país en resoluciones importantes. Fue un método que compitió ventajosamente con el sistema de conferencias, pero que trajo consigo un debilitamiento de la organización regional. Muchas de las decisiones adoptadas en las diferentes reuniones de consulta no dejaron de ser apresuradas, y producto de una decisión momentánea, impulsiva, a veces.¹²

A pesar de que existía un cierto movimiento en el ambiente sobre la necesidad de avanzar algo en la salvaguardia internacional de los derechos humanos, la verdad es que la Resolución VIII fue un acto inesperado, que brotó casi de la nada, pero que tuvo la aceptación unánime de los Estados americanos que concurrieron a esa Quinta Reunión de Consulta de Santiago de Chile. Fue, como pudiera decirlo el añorado maestro don Manuel Pedroso, un acto de justicia inmanente. Por lo menos, fue una ocurrencia afortunada, porque de ahí pudo partirse a nuevos desarrollos.

La Quinta Conferencia de Consulta tuvo por cometido examinar la cuestión de la democracia en América, especialmente a las penetra-

¹⁰ Resolución VIII, Quinta Reunión de Consulta, Santiago, Chile, agosto 12-18 de 1954, Acta Final. Documentos Oficiales, OEA, Dec. C/ II. 5, 1960, pp. 10-11.

¹¹ Véase Cabranes, *op. cit.*, p. 893; Buergenthal, Thomas, "The Revised OAS Charter and The Protection of Human Rights" en *AJIL*, núm. 69, 1975, pp. 828-836, en p. 829.

¹² Sobre esto, Sepúlveda, César, *El sistema interamericano*, 2a. edición, México, 1974, pp. 30-32.

ciones de la Cuba de Castro en Santo Domingo.¹³ El comunismo representaba un amago para la incipiente democracia latinoamericana y, por ello, la Reunión de Cancilleres estuvo orientada a pronunciamientos en torno a la democracia y la manera de salvaguardarla. La Conferencia declaró que existía una interdependencia entre la protección a los derechos humanos y la paz y la seguridad del hemisferio. Signo de la inquietud prevaleciente fue que el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, reunido en Santiago días después de la Conferencia, produjo un proyecto de convenio sobre derechos humanos, que andando el tiempo fue la base de la Convención existente ahora.¹⁴

Puede decirse que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos nació a pausas. El acto que la engendró, la Resolución VIII de Santiago, sólo hablaba de que se creara una "Comisión... por el Consejo de la Organización..." En cuanto a las atribuciones de este importante órgano, sólo se le señalaron las de "promover el respeto de tales derechos", y luego se estableció que ella sería organizada por el propio Consejo. De manera que existían con ello garantías más que suficientes para los Estados miembros de que no sería un cuerpo que podría inmiscuirse en los asuntos internos de ellos, sino más bien un órgano de estudios y de recomendación. Por ello, no hubo la menor oposición al surgimiento de este cuerpo, máxime que en el Consejo ellos están debidamente representados. México, por supuesto, no formuló reserva alguna a esto. Y más todavía, es interesante apuntar que México —patrono decidido de la no intervención— apoyaba que se delegara a la Comisión el poder de revisar y de tomar acción limitada en cierto tipo de quejas de particulares contra los gobiernos y que fueron los Estados Unidos los partidarios de que no se le otorgara esta función.¹⁵

El siguiente acto constitutivo de la Comisión fue en 1960, en que aprobó su Estatuto por el Consejo, en junio. En este Estatuto —luego reformado— se indicaba que la Comisión era "una entidad autónoma" de la OEA, cuyo mandato es promover el respeto de los derechos humanos. Esto eliminaba cualquier temor de que tuviera facultades de intromisión, ya que "entidad autónoma" no quiere decir mucho, y sugiere más bien un cuerpo consultivo; la promoción de los derechos

¹³ Puede verse en *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones*, Washington, 2 vols. 1961.

¹⁴ Véase, Gros Espiell, Héctor, "L'Organisation des Etats Americains (OEA)" en *Les Dimensions Internationales des droits de l'homme* (Karel Vasak, Redacteur general), UNESCO, Paris, 1978, p. 616.

¹⁵ Puede verse en Drier, John C., *The Organization of American States and The Hemisphere Crisis*, New York, 1962, pp. 104-105.

humanos atañe más bien a la difusión de ellos, a capacidad de recomendación o de exhortación, pero no de condena o de censura. Por ello no es extraño que la Comisión tuviera una recepción unánime.

En la parte de Competencia y Procedimiento se le precisaban las funciones, y en ellas no había nada preocupante, pues ahí se establece textualmente:

Artículo 9

En el ejercicio de su mandato de promoción del respeto a los derechos humanos, la Comisión tendrá las siguientes funciones y atribuciones.

a) Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;

b) Formular recomendaciones en caso de que lo estime conveniente, a los gobiernos de los estados miembros en general, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas para fomentar la fiel observancia de esos derechos;

c) Preparar los estudios o informes que considere conveniente en el desempeño de sus funciones;

d) Encarecer a los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informaciones sobre las medidas que adopten en el orden de los derechos humanos;

e) Servir de cuerpo consultivo de la Organización de los Estados Americanos en materia de derechos humanos.

Como puede observarse, las facultades son bastante anodinas. Ello hizo que el Estatuto mereciera la aprobación de todos los gobiernos representados en el Consejo, incluyendo por supuesto a México. Una evidencia de la satisfacción de la República Mexicana por la existencia de esta Comisión de Derechos Humanos es que propuso un candidato para miembro, luego aceptado, el doctor Gabino Fraga, que desempeñó ese puesto durante diez y nueve años, de 1960 a 1979, el cual participó sin reserva en todas las decisiones importantes de este cuerpo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por virtud de esa aptitud que tienen los organismos intergubernamentales que se ha dado en llamar el "desarrollo funcional"¹⁶ de las instituciones, y que

¹⁶ Sobre el "desarrollo funcional" o *functionalism* debe recurrirse a Mitrany, David, *A Working Peace System*, Chicago, 1966, que es el fundador de la teoría, así como a Sewell, J. P., *Functionalism and World Politics*, Princeton, 1966, y más recientemente, Groom, A. J. R., y Taylor, P. (Eds.) *Functionalism, Theory & Practice in International Relations*, London, 1975.

también se ha expresado de otra manera, cuando sus resoluciones van más allá de los supuestos constitucionales, como el "consentimiento constitucional abstracto",¹⁷ demostró pronto que se le había puesto un cerco demasiado estrecho a sus funciones. Y la falta de precisión de su mandato permitió que se colmara ese vacío. Por ello reclamó mayores facultades, y a través de una interpretación generosa de su Estatuto, y por inferencia del objeto de su misión, así como por la utilidad manifiesta de que existiera un cuerpo de esta naturaleza, la Comisión se dedicó, sin objeción seria en contra, a examinar la situación de los derechos humanos en varios de los países de América, y aceptó y revisó quejas y comunicaciones de grupos y de individuos.¹⁸ Pero las actividades de la Comisión tenían un sello de timidez, y sus miembros no parecían sentirse a sus anchas. Parecía como que hubiera incertidumbre entre ellos, respecto al alcance de su poder, y se temiera que en cualquier momento se cortara su existencia misma. En su primer Informe de 1960, con cautela, pedía al Consejo de la Organización facultades para actuar en esta materia y recomendar medidas a los Estados miembros. Pese a su recato, la Comisión fue creando una práctica no rebatida.

Las espuelas de la Comisión fueron ganadas poco a poco y merecidamente. Hubo oportunidad de probar claramente su bondad en ocasión al incidente de la República Dominicana, en 1965 en donde fue empleada por el secretario general de la Organización de Estados Americanos para intervenir en el conflicto, a fin de tutelar los derechos humanos fundamentales amenazados por las diferentes facciones en pugna.¹⁹ Hubo la fortuna de que la Comisión se desempeñara con éxito, a satisfacción de todas las partes, y obtuvo el reconocimiento de su labor en términos encomiásticos por parte de la Organización.²⁰ Realmente, con ello demostró que la presencia en América de un orga-

¹⁷ Dettner, Ingrid, *Law Making by International Organizations*, 1965, pp. 231-233.

¹⁸ Buergenthal, "The Revised OAS Charter...", *op. cit.*, p. 831; Vasak, *op. cit.*, p. 53; Sohn, L., and Buergenthal, T., *International Protection of Human Rights*, Indianapolis, 1973, pp. 1288-1289.

¹⁹ Una relación detallada de lo ocurrido en la República Dominicana respecto a la protección de derechos humanos se encuentra en "The Inter-American System, Its Development and Strengthening", *Inter-American Institute of International Legal Studies*, Dobbs Ferry, 1966, pp. 45-49. Véase también el Informe de la Comisión de 31 de agosto de 1965 en el documento OEA, Ser. L/V/II.12 Dve. 14 Rev., pp. 1-26.

²⁰ Véase Sandifer, Durward, *The Interamerican Commission of Human Rights in the Dominican Republic*, June 1965 to June 1966 (a Report prepared for the Hammarskjöld Forum, 1966), y la Resolución xvii de la Segunda Conferencia Extraordinaria, Doc. 150, Rev.

nismo de esta naturaleza era conveniente y hasta necesaria, ya que no podría existir ningún otro cuerpo de la OEA que asumiera tan delicadas tareas.

El bien ganado prestigio permitió que al celebrarse la Segunda Conferencia Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos, que tuvo lugar en Río de Janeiro, en 1965, se reexaminara el papel y las funciones de la CIDH, tomando en cuenta las observaciones que respecto a las limitaciones a su funcionamiento había presentado la misma Comisión, y así, por Resolución xxii, esa Conferencia Extraordinaria confirmó las atribuciones que había tomado la Comisión y le confirió algunas más, tal como dirigirse a los gobiernos solicitando información, formular un informe anual a la Conferencia o a la Reunión de Consulta que contuviera un informe sobre el progreso en relación con la Declaración Americana de Derechos Humanos, y verificar si se habían aplicado los procedimientos y remedios internos.²¹

En realidad, la Segunda Conferencia Extraordinaria no poseía poderes constitucionales, pues su mandato estaba apuntado a la reforma de la Carta de la OEA, y podría discutirse si era legal el otorgamiento de nuevas facultades a la Comisión. Pero esas dudas quedaron abolidas al adoptarse la nueva Carta de la OEA, revisada, por el Protocolo de Buenos Aires, de 1967.²² En el artículo 51 de este instrumento la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aparece como un órgano principal de la Organización, al mismo nivel que los demás ahí mencionados. El artículo 112 prescribe que "habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos", que tendrá, como función principal, la de promover la *observancia* y la *defensa* de los derechos humanos, y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. En seguida, establece esa disposición que una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión.

Había aparentemente dos problemas con estos textos. El primero es que la creación de la Comisión aparece como un acto futuro; el segundo es que tendría que haber una convención sobre la materia, que fijara la estructura, la competencia y las funciones de la CIDH. Pero todo ello se resolvió elegantemente, ya que se introdujo en el artículo 150 de la Carta, el último, una disposición transitoria que estableció que mientras no entrara en vigor la Convención Interame-

²¹ Actas de la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana, Río de Janeiro, Brasil, noviembre 17-30 de 1965, OEA, Serie C/1-13, pp. 32-35. Puede verse también en *AJIL*, núm. 60, 1966, 458-60.

²² La nueva Carta de la OEA entró en vigor en 1970.

ricana sobre Derechos Humanos, la *actual* Comisión o sea, la establecida en Santiago en 1959, velará por la observancia de tales derechos. Ha de recalcarse que la frase "velar por el respeto a los derechos humanos", que se contiene en el artículo 150 de la Carta de la OEA, tiene un significado muy amplio y otorga a la Comisión facultades muy amplias.

De esta manera, y conforme a las interpretaciones más autorizadas, se convalida y legitima todo lo hecho por la Comisión; su Estatuto queda plenamente confirmado, y se disiparon las dudas sobre las facultades que podía ejercer. Además, la Comisión creció poderosamente en estatura, se enaltecó su personalidad y pudo disfrutar de mayor libertad de acción.

En todo este proceso, irregular como pudiera parecer, puede encontrarse la confirmación de ese fenómeno del "desarrollo funcional" de los organismos internacionales. Cuando una institución de éstas muestra voluntad de cumplir sus fines más elevados, capacidad para actuar en provecho de sus objetivos, y utilidad manifiesta para los propósitos de la organización intergubernamental a la que pertenece; la institución va ampliando paulatinamente sus funciones, muestra sus ventajas, y cuando surge una ocasión propicia —por ejemplo, en el caso de la República Dominicana, o más recientemente en Colombia— para evidenciar sus virtudes de manera señalada, ningún gobierno le regatea las funciones que ha asumido y se propende a conferirle otras más.

La CIDH ha mostrado su capacidad para ejercer varias funciones útiles durante su existencia de 20 años, y ello le ha granjeado el respeto y el reconocimiento de la mayoría de los Estados americanos, y puede asumir otras igualmente provechosas a los Estados miembros de la OEA y a la organización misma.

En primer lugar, la Comisión puede ejercer una *función conciliadora* entre un gobierno y los grupos sociales que se sienten afectados en los derechos humanos de sus miembros. A través de la labor de investigación de las quejas, de petición de informes a los gobiernos y de sugerencias, exhortaciones o recomendaciones que se contienen en el informe, la CIDH centra el problema y puede convencer al régimen de que se trate de la necesidad o de la conveniencia de adoptar medidas para reprimir o eliminar las violaciones, terminar con la inquietud y restablecer la paz social. O también puede mediar, en determinadas y especiales circunstancias, para poner fin a un problema agudo en el seno de una sociedad política, como ocurrió recientemente, por ejemplo, en el caso de los diplomáticos secuestrados en la embajada de la Re-

pública Dominicana en Bogotá, en que la Comisión actuó como intermediaria entre el gobierno y los captores, constituyéndose garante de los ofrecimientos de éste.

En segundo término, la CIDH puede desempeñar una *función asesora*, aconsejando a los gobiernos que lo soliciten para adoptar medidas adecuadas para promover los derechos humanos, con base en la experiencia de la Comisión en otras partes, o recomendando los cambios legislativos más apropiados para tal fin.

La Comisión ejerce también una *función crítica*, al informar sobre la situación de los derechos humanos en un Estado miembro de la OEA, después de atender los argumentos o las observaciones del gobierno interesado, y cuando persisten las violaciones. La censura de la Comisión no deja de ser una sanción importante, porque el régimen de que se trate pierde credibilidad ante los demás Estados e internamente es visto con desconfianza. Ello es más importante si se atiende a que todo ello queda consignado en documentos, que pasan a formar parte de la historia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos realiza, asimismo, una *función legitimadora*. Cuando un gobierno, como resultado del informe de la Comisión sucesivo a una visita o a un examen, se aviene a reparar las fallas de sus procesos internos y corrige las violaciones en que aparece que ha incurrido, puede obtener la declaración correspondiente de la CIDH, que equivale a un certificado de buena conducta, que eleva la posición de ese régimen en lo interno y en lo externo.

La Comisión posee también una *función promotora* de los derechos humanos, al efectuar, conforme su Reglamento (Reglamento de 1967, artículos 26 y ss.), estudios sobre temas de derechos humanos, para promover su respeto y, en general, para difundir su conocimiento. La Comisión también patrocina seminarios y sesiones de enseñanza sobre el tema, y alienta a sus miembros para que participen en eventos académicos que tengan que ver con los derechos humanos.²³

Por último, la CIDH ejerce una *función protectora*, no sólo como resultado de las funciones anteriormente detalladas, sino cuando interviene en casos urgentes, conforme a su Reglamento, para pedir a un gobierno, contra el cual se ha presentado una queja ante la Comisión, para que suspenda su acción en casos individuales e informe a este cuerpo sobre los hechos. De esa manera se han evitado daños mayores.

²³ Por ejemplo, ha producido estudios sobre las implicaciones del estado de sitio y otras medidas en los derechos humanos, y un análisis de la relación entre derechos humanos y la forma democrática de gobierno.

Todo ello está consignado en el artículo 26 del nuevo Reglamento de 1980, que refleja la experiencia de la CIDH.²⁴

La circunstancia de que la legitimidad constitucional de la Comisión está fuera de duda, y de que sus actos han sido aceptados en el sistema hemisférico sin mayor objeción, ha comunicado una gran autoridad a la Comisión. Le ha venido un respaldo adicional con la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, de la que se hablará más adelante, y que entró en vigor en 1978, la cual contiene una reiteración de las funciones anteriores y le otorga unas cuantas más, como la de investigación de casos graves (artículo 48, 2), que es una ratificación aprobatoria de la Comisión.²⁵

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha cumplido una misión importante y ha merecido el respeto de los Estados y de la Organización regional misma, a pesar de los obstáculos naturales y de los elementos adversos que militan en su contra.²⁶ Y puede todavía desempeñar tareas más delicadas aún, dada su significación política, su experiencia y la ausencia de cualquier cuerpo competidor. Pero mucho depende del talento, de la discreción, de la imparcialidad, de la independencia de sus miembros, de su aplicación a la tarea encomendada, de su solidaridad interna y de la objetividad de sus comunicaciones e informes. Lo interesante de toda esta actuación es que se estremeció el viejo postulado de que el hombre no era sujeto del derecho internacional y dio al traste con la idea —aún conservada en varios países— de que la conducta de un gobierno hacia sus nacionales es un asunto de exclusivo interés doméstico.

La Comisión precisa de una mayor divulgación de sus cometidos y de sus realizaciones. Ella misma, por supuesto, está impedida de ha-

²⁴ El artículo 26 del Reglamento actual expresa:

“(Medidas cautelares) 1. La Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.

2. En casos urgentes, cuando se haga necesaria para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados...”

²⁵ El artículo (18.2) de la Convención dice: “2. Sin embargo, en casos graves y urgentes puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.”

²⁶ El reconocimiento a la labor de la Comisión es unánime entre los autores. Así, por ejemplo, Sohn y Buergenthal, pp. 1284-1292; Gros Espiell, p. 616; Vasak, p. 166; Henkin, Louis, *The Rights of Man Today*, p. 165; Schreiber, A. P., *passim*; Cabranes, en *AJIL*, pp. 895-897

cerse propaganda. Pero la OEA misma debería de promoverla más, de difundir sus aciertos, de hacerla más conocida, de respaldarla aún más y de sugerir su mayor empleo; todo ello en beneficio de la mejoría de los derechos humanos en América. También debería dotársela de un presupuesto más amplio. En estos momentos críticos e inciertos, de encrucijada, la Comisión podría jugar un papel muy importante para el aseguramiento de esos derechos en nuestro hemisferio.

México ha apoyado, sin excepción, todas las decisiones de la Comisión que han venido a la Asamblea General o al Consejo de la Organización, aunque en ocasiones se ha encontrado en minoría, porque la gestión de este cuerpo encaja en los ideales que se ha trazado, y porque la considera un organismo adecuado para la protección de los derechos del hombre, que se combina muy bien con la experiencia americana y que no afecta las concepciones tradicionales de la no intervención.

III. LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y SUS PERSPECTIVAS

Siempre se había insistido que la protección internacional de los derechos del hombre en América precisaba de una base contractual, de un tratado, que contuviera una Corte para la mejor protección de tales derechos. Pero esto sólo pudo lograrse hasta 1969, como se verá más adelante. Sin embargo, ha podido observarse, de las páginas precedentes, que la ausencia de una Convención sobre la materia no constituía un factor determinante, que la falta de una Convención sólo embarazaba parcialmente a la CIDH, y que la tutela de esos derechos pudo conseguirse a través de una interpretación liberal del valor de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, de Bogotá.

En nuestro concepto, no son fundadas del todo las afirmaciones de que la Declaración Americana carece de valor porque no consta en un documento obligatorio, y se trata más bien de un pronunciamiento ideal.²⁷ Empero, no se toman en cuenta varias circunstancias, que comunican fuerza vinculatoria a la Declaración. Los derechos fundamentales de la persona humana constituyen un principio básico de la Organización de los Estados Americanos (artículo 3, inciso j, de la Carta). El

²⁷ Confróntense las apreciaciones que sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos hace Driscoll, Dennis J., "The Development of Human Rights in International Law" en Walter Laqueur and Barry Rubin, *The Human Rights Reader*, Philadelphia, 1980, pp. 45-56, en p. 43.

principio de la buena fe en la interpretación y en el cumplimiento de las obligaciones internacionales deben descargarse puntualmente. En lo que se refiere a la Carta de la OEA, que es un tratado, esas obligaciones, respecto a los derechos humanos, no son otras que las contenidas en la Declaración, puesto que es el documento que da contenido a esa enunciación de derechos en la Carta, un punto necesario de referencia. Y, por otra parte, todas las constituciones de América consagran la mayor parte de los derechos que se contienen en la Declaración, especialmente los más importantes. En otras palabras, la Comisión puede emprender sus funciones protectoras con efectividad aun no existiendo una convención sobre la materia. Tan es así, que el Consejo de la OEA, en 1978 al entrar en vigor la Convención Americana, resolvió que la CIDH continuara aplicando su Estatuto y Reglamento y, por supuesto, la Declaración Americana a los Estados que no fueran parte de la Convención, y cuando tuviera Estatuto y Reglamento nuevo, ellos se aplicarán a los Estados que sí son parte (15 ahora). Y más todavía: de acuerdo con Buergethal, el artículo 2 del Estatuto de la Comisión señala que para los propósitos del mismo, se entienden por derechos humanos los que están consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Esta disposición, en la tesis del profesor Buergethal que suscribimos, debe entenderse en conexión con el artículo 150 de la Carta. De manera que para los Estados que faltan de ratificar la Convención, la Declaración Americana, por virtud de la Carta, adquiere un carácter normativo.

Ya desde 1959, en la misma v Conferencia de Cancilleres de Santiago, en la que se echó a andar a la Comisión, se habían dado pasos para que existiera una Convención sobre derechos del hombre, pues por Resolución VIII se había encomendado al Consejo Interamericano de Jurisconsultos que elaborara un proyecto de convención sobre la materia. En realidad, debió haber existido antes una convención que una comisión; pero los imperativos de tiempo, por una parte, y el hecho de que resultaba menos complicado y más ágil la creación de una institución, determinó que ésta surgiera, como ya se vio, con mucha antelación al pacto sobre derechos del hombre, y que pudiera probar sus bondades.

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos se aplicó a la tarea con entusiasmo, y entregó en el otoño de ese mismo año de 1959 un proyecto de convención, que durmió durante algún tiempo, hasta que la Segunda Conferencia Extraordinaria de Río de Janeiro, de 1965, envió al Consejo de la Organización el proyecto citado, con otros contra-

proyectos de Uruguay y de Chile que, por cierto, no diferían mucho del original.

El Consejo, de acuerdo con el mandato de esa Segunda Conferencia Extraordinaria, requirió la opinión de la CIDH, la cual modificó y adicionó el proyecto inicial de 1967. Con esos elementos, el Consejo determinó convocar a una conferencia en San José de Costa Rica, para 1969, de donde resultó la Convención Americana de Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978, al obtenerse las once ratificaciones o adhesiones necesarias.

La Convención es objeto de mayor análisis en esta sesión de enseñanza, por mis calificados colegas.²⁸ Aquí sólo mencionaremos que la Convención toma de aquí y de allá. Desde luego, influyó mucho sobre ella la Declaración Americana de 1948. Pero también se inspira en los dos Pactos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. Es un instrumento bastante adecuado para el hemisferio. Después de enumerar los derechos, establece como órganos para la protección de ellos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a una Corte de Derechos Humanos, ya instalada y que funciona en San José. Ofrece como punto interesante el artículo 45, por el cual un Estado puede declarar que admite la competencia de la Comisión para conocer de las quejas de un Estado parte contra otra que haya aceptado también la competencia. La mayoría de los Estados —quince son hasta ahora— que han ratificado la Convención, no han aceptado la jurisdicción de la Corte, ni tampoco la competencia de la CIDH contenida en el artículo 45, porque se estima que ella constituye por ahora una injerencia en los asuntos internos del Estado. Mas ello a la vez confirma que la Comisión es un órgano aceptable para todos y que se encuentra satisfactoria su misión.

Ha trascendido que el gobierno mexicano se propone otorgar su adhesión a la Convención Americana de Derechos Humanos, pero no aceptando la jurisdicción de la Corte, ni el sometimiento a la Comisión cuando haya queja de otro Estado miembro de ese instrumento, por lo que se ha llegado a saber.

Pero la aceptación que hace México de la Convención es muy relevante, por ser uno de los países grandes del sistema, cuya opinión pesa en los asuntos interamericanos. Ello significaría el pleno apoyo de la República Mexicana a la Comisión y a sus métodos. También implica el deseo de complementar su legislación interna con el texto

²⁸ Para un análisis del contenido de la Convención ha de recurrirse a Cabranes, en *AJIL*, p. 897, donde se examina el proyecto; Gros Espiell, *op. cit.*, pp. 616-629; Robertson, *op. cit.*: Vasak, pp. 176-200.

de la Convención. Ello también revela su intención de cooperar internacionalmente con los otros Estados miembros para salvaguardar los derechos del hombre. También es indicativo de que, en cierta forma, se reconoce implícitamente que la no intervención admite alguna limitación cuando se trata de derechos humanos y en relación con acuerdos consignados en instrumentos internacionales precisos.

La aceptación de México a la Convención es un acto muy importante, porque abate los obstáculos que los Estados Unidos han interpuesto para no ratificarla,²⁹ y porque muestra su apego a sus principios de respeto a la dignidad y a la integridad de la persona humana.

Los beneficios de la aceptación mexicana a la Convención son bastante señalados, y sólo enumeramos algunos. En primer lugar, se amplía el campo de protección a los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional. Después, existe un control adicional a los actos de sus autoridades que afectan a los derechos humanos, por la oportunidad de que intervenga la Comisión si ellos son amenazados y los recursos internos no bastan. Se reafirma la voluntad de garantizar la paz social que tiene el gobierno y trae mayor confianza en éste. Le permite acudir con más señorío y con mejor apoyo a los foros internacionales, en concierto con otros Estados, para tutelar los derechos humanos en aquellos países americanos en donde estuvieran amenazados o conculcados. Y no deja de constituir para los gobernantes del país un recordatorio de que existen obligaciones para salvaguardar los preciados derechos de hombres y mujeres. Pero, sobre todo, con ello se evidencia un estado de adelanto social que no puede pasar desapercibido.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

Esta breve revisión de los mecanismos de tutela de los derechos humanos de América y en México nos permite abrigar un moderado optimismo respecto al progreso en la salvaguarda de ellos. Aunque, muy lentamente, se ha ido avanzando con pasos seguros. Por supuesto, queda todavía un largo camino que recorrer, y en este tránsito es menester redoblar los esfuerzos de quienes se proponen la mejoría de la situación de los derechos humanos. Necesítase todavía una amplia

²⁹ Una de las razones que detenían la aceptación norteamericana era que México no había ratificado la Convención. Pero resuelta esa cuestión, y vistas las prédicas del gobierno de los Estados Unidos en favor de los derechos humanos, así como las recomendaciones que han hecho los expertos para que se incline a la Convención, debe esperarse razonablemente que se adhiera a ella.

propagación, una "concientización" como se dice ahora, porque existe una buena dosis de obscurantismo al respecto, que es menester disipar. Es necesario que en las escuelas de derecho se dedique un mayor interés a esta materia. También es preciso convencer al poder público que el respeto a los derechos humanos da al Estado una dimensión de prestigio, de credibilidad y de confianza que le favorece en su imagen.

Y por eso, cursos como los que se imparten en esta sesión de enseñanza en la que estamos, resultan tan recomendables para ese propósito y merecen los parabienes de todos.