
Hacia una protección efectiva de los derechos humanos en América

*Emilio O. Rabasa**

La Organización de los Estados Americanos (OEA), máximo organismo hemisférico, conmemora sus 50 años de existencia, lo cual es motivo de celebración para los países americanos. En particular, dicho aniversario es de especial satisfacción para quien, como el autor, ha participado en varias reuniones de la Asamblea General de la OEA (Washington, Costa Rica y Atlanta), en algunas de sus decisiones fundamentales —como la de levantar las sanciones impuestas a Cuba, mediante la resolución adoptada el 29 de julio de 1975 en San José, Costa Rica— y en uno de los organismos de mayor relieve y prestigio de la OEA: el Comité Jurídico Interamericano.¹

Instituciones regionales precursoras

La conmemoración del 50 aniversario de la OEA no puede limitarse a analizar lo logrado desde el establecimiento formal de esta organización, en 1948, al adoptarse la Carta de Bogotá; debe remontarse hasta 1890, cuando la I Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, decidió la creación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas. Vista así, esta organización regional es la más antigua del mundo: hace 108 años, no sólo 50, que existe una asociación americana de naciones, una unión hemisférica entre nuestros países.

* Ex secretario de Relaciones Exteriores.

¹ Sergio González Gálvez y José Luis Siqueiros, quienes también participan con un ensayo en esta publicación, han sido, asimismo, miembros del Comité Jurídico Interamericano.

La existencia del Comité Jurídico Interamericano (CJI), organismo especializado de la OEA en materia legal, es igualmente añeja. Constituido a fin de desahogar consultas, así como para la interpretación, la codificación y el desarrollo del derecho internacional público y privado, lo que hoy conocemos como CJI tiene casi un siglo de existencia: de acuerdo con la Convención del 23 de agosto de 1906, se instituyó la Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos, con sede en Río de Janeiro, Brasil, ciudad en la que permanece el CJI.² Ese cuerpo colegiado recibió otras denominaciones, como la de Comisión Internacional de Jurisconsultos hasta que, en 1942, adoptó la que mantiene actualmente: Comité Jurídico Interamericano.

Baste destacar que la Comisión de Jurisconsultos Americanos nació 41 años antes que la comisión equivalente establecida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).³ Es decir, América tuvo el honor de ser precursora, en más de cuatro décadas, en el establecimiento de organismos similares en las organizaciones internacionales. Como bien muestran las fechas, el CJI mismo fue establecido seis años antes de que se constituyera formalmente la OEA.

El CJI en la Carta de la OEA

La Carta de Bogotá dedica los artículos 105 a 111, inclusive, al Comité Jurídico Interamericano (hoy artículos 99 a 105). El primero de esos artículos manifiesta que el CJI tiene como finalidad “servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos; promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional; y estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente”.

El CJI realiza los estudios y trabajos preparatorios que le encomiendan la Asamblea General de la OEA, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o los Consejos de la organización regional, así como aquellos estudios o trabajos que el propio comité considere conveniente. La Carta señala que dicho comité estará integrado por “once juristas nacionales de los Estados miembros, elegidos por un periodo de cuatro años, de ternas presentadas por

² Jorge Reinaldo Vanossi, “El Comité Jurídico Interamericano”, *El Derecho* (Universidad Católica Argentina), 1986. La información sobre los antecedentes del CJI fueron tomados de ese trabajo.

³ La Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU fue creada el 21 de diciembre de 1947; comenzó a sesionar en 1949.

dichos Estados”. Aunque los miembros actúan a título personal, siempre se ha buscado una distribución geográfica equitativa.

La labor del CJJ en materia de derechos humanos

Desde su establecimiento, la labor consultiva del CJJ ha sido variada y muy fecunda. En estas breves notas, me interesa destacar su participación con respecto a los derechos humanos, dada la notoriedad contemporánea del tema. Desafortunadamente, ni la protección de los derechos humanos ha sido acción persistente en todos los Estados modernos, ni su defensa ha estado exenta de ser usada como bandera de trabajo política, coyuntural y populista.

Sólo me referiré a los derechos humanos en su ámbito regional, sin dejar de reconocer que, en el mundo contemporáneo, la preocupación por la protección de esos derechos se encuentra explícitamente asentada en la Carta de las Naciones Unidas, de 1945, en cuya primera frase se reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad de la persona humana y en la igualdad de derechos de cada ser humano. Por supuesto, el instrumento internacional básico en esta materia es la Declaración universal de los derechos humanos, de 1948, cuyo artículo 1 señala que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

En el ámbito jurídico global, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos han encontrado dos vertientes: la defensa de los derechos civiles y políticos (también llamados de “primera generación”) y los genéricamente denominados derechos sociales (o de “segunda generación”).⁴ El desarrollo y la codificación de estos derechos encuentran su acomodo fundamental en diciembre de 1966, con la adopción del Pacto internacional de derechos civiles y políticos y del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.⁵

En el ámbito regional americano, los derechos humanos han preocupado, y ocupado, a la OEA desde hace medio siglo. La Declaración americana de los derechos y los deberes del hombre, adoptada por la IX Conferencia Inter-

⁴ Al respecto, no debemos olvidar la acción revolucionaria y progresista de la Constitución mexicana de 1917, la cual dedicó varias disposiciones a la proyección social del hombre y de los grupos desposeídos.

⁵ Fueron adoptados por la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, del 16 de diciembre de 1966. Entraron en vigor, respectivamente, el 23 de marzo de 1976 y el 3 de enero de ese mismo año.

nacional Americana, en Bogotá, precedió, incluso, a la Declaración universal de los derechos humanos.

El documento americano se refiere a *derechos civiles y políticos* como el derecho a la vida, la libertad, la propiedad y la igualdad ante la ley, o la libertad religiosa, de residencia y tránsito y de inviolabilidad del domicilio o de la correspondencia. Se refiere, también, a algunos derechos sociales como la preservación de la salud, la educación y el trabajo, o el derecho de reunión o asociación. En cuanto a los deberes ante la sociedad, la declaración americana señala los deberes del individuo para con los hijos y los padres, el deber de instruirse, de sufragar, de obediencia a la ley, y similares.

El Pacto de San José; hacia una protección efectiva de los derechos humanos en América

Debido a la falta de sistemas de protección efectiva, la declaración americana de 1948 quedó en un esquema de buenos deseos. A fin de suplir dicha omisión, y con el objeto de constituir un catálogo más acabado e instrumental de derechos humanos, en noviembre de 1969 se adoptó, en San José, Costa Rica, la Convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José).

En dicho instrumento se establecen dos órganos esenciales para la protección de los derechos que salvaguarda: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de carácter cuasi judicial, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de naturaleza plenamente jurisdiccional.⁶

La Carta de la OEA contiene importantes decisiones sobre materias económicas, sociales, científicas y culturales; además, a partir de las reformas introducidas por el Protocolo de Buenos Aires (1967), establece y fija la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En su capítulo III (artículo 26), la Convención de 1969 señala que los Estados parte se comprometen a adoptar mecanismos para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, contenidos en la Carta de la OEA reformada.

⁶ La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos. Para ello, tiene competencias para la investigación de los hechos y para emitir recomendaciones. Sólo dicha comisión y los Estados parte en la Convención de 1969 pueden someter un caso a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso que sea sometido a su consideración, relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención de 1969, siempre que los Estados parte en el caso hayan reconocido la competencia de la Corte. México no se ha sujetado a dicha competencia.

A pesar de ello, el largo periodo para la ratificación de la Convención de 1969 (casi 10 años) y la evolución cada vez más acelerada de los genéricamente llamados “derechos sociales”, tanto en el ámbito mundial como en el regional, hicieron evidente la necesidad de desarrollar más y proteger de mejor manera dichos derechos sociales en el continente. Se negoció y adoptó así un Protocolo adicional a la Convención de 1969. En tanto integrante del *CIJ*, el autor elaboró una propuesta en torno al Protocolo adicional, aceptada por ese comité.⁷

El Protocolo adicional al Pacto de San José

El problema fundamental del Protocolo adicional no radicaba en la identificación y enumeración de los derechos económicos, sociales y culturales a proteger (derecho al trabajo, a la sindicalización, a la educación y la cultura y a un medio ambiente sano, entre otros) sino, como siempre acaece en materia de derechos humanos, en encontrar los sistemas de protección adecuados. En esencia, debían reunirse dos condiciones insustituibles: que dichos sistemas fueran *real y pragmáticamente aplicables* y, por supuesto, que no constituyeran una violación de lo que se pretende proteger: los propios derechos humanos.

En sus observaciones al anteproyecto del Protocolo adicional en los foros y reuniones pertinentes de la OEA, México sostuvo que —sin hacer una discriminación o graduación de los derechos económicos, sociales y culturales, sino más bien una separación— debería existir una clasificación para los derechos de desarrollo progresivo, que se instrumentarían paulatinamente, y otra que comprendiera los derechos de aplicación y exigibilidad inmediata.⁸

Con base en esa clasificación, podría delinearse y delimitarse la participación y la competencia de los distintos órganos ya existentes de la OEA. En esos términos, los órganos señalados como cuasi judicial (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y judicial (Corte Interamericana de Derechos Humanos) podrían dedicarse a los derechos civiles y políticos de aplicación y exigibilidad inmediata, así como a los derechos económicos, sociales y culturales que revistan tal carácter. Por el contrario, cuando se tratara de derechos económicos, sociales o culturales de realización y aplicación progresiva, podría acudir a otros esquemas y a la utilización de algunos órganos de la propia OEA.

El Protocolo adicional al Pacto de San José (Protocolo de San Salvador) fue adoptado el 17 de noviembre de 1988. Bajo el rubro de medidas de protección, señala que los Estados parte rendirán informes a la Asamblea

⁷ Al respecto, véase el documento *CIJ/Res.II-3/88*.

⁸ Posición compartida y defendida por el autor en el seno del Comité Jurídico Interamericano.

General respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en dicho protocolo. El Secretario General de la OEA transmitirá dichos informes al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIEC), así como a otros organismos especializados del sistema interamericano.

Los informes anuales que dichos Consejos y/o organismos especializados presenten a la Asamblea contendrán un resumen de la información recibida por los Estados parte en el Protocolo.

Las medidas previstas para asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el Protocolo son amplias. Por ejemplo, en el caso de que los derechos establecidos en el artículo 81.A (derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a la afiliación) y en el artículo 13 (derecho a la educación) fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, cuando proceda, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales; sistema que está regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención americana sobre derechos humanos, o Pacto de San José.

Además, independientemente de esa situación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el Protocolo adicional, en todos o en algunos de los Estados parte, misma que podrá incluir en su informe anual a la Asamblea General, o bien en un informe especial, según lo considere más apropiado.

Los consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de las funciones que les han sido conferidas, tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por el Protocolo, según señala ese documento.

La entrada en vigor del Protocolo de San Salvador

El Protocolo adicional al Pacto de San José entrará en vigor tan pronto como 11 Estados hayan depositado los respectivos instrumentos de ratificación. A la fecha, conforme a los informes de Edith Márquez, competente representante de la OEA en México, sólo nueve Estados —México inclusive— lo han ratificado.

Debido a la importancia continental de la entrada en vigor de dicho instrumento, México podría, a través de los buenos oficios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, particularmente, de su experimentada Canciller,

intentar lograr las, al menos, dos únicas ratificaciones que faltan para la plena vigencia del Protocolo adicional a la Convención de 1969. Con ello, México confirmaría su devoción al respeto y la protección de los derechos humanos, en especial, de aquéllos de los que hicimos una vanguardia revolucionaria: los derechos sociales.
