

5. En quinto lugar, es preciso tener hoy plena conciencia, luego de la dolorosa experiencia de los nueve años transcurridos desde Cartagena, que es preciso continuar aplicando el concepto de refugiado pero ampliado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente e la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquélla, que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a "las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazados por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derecho humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público."

6. En sexto y último lugar, es preciso tener en cuenta la cuestión de las personas desplazadas en su propio país. Este asunto fue considerado en la conclusión novena de la Declaración de Cartagena. Hoy, mucho más que ayer, puede decirse que sin la consideración de este tema el Derecho de los Refugiados resulta incompleto.

VIII

Ahora bien, ¿implica todo lo anteriormente dicho que es preciso iniciar un proceso de codificación, tanto a nivel universal como regional?

Hace muchos años estudié ya esta cuestión.

Con dudas, pero como resultado de mi experiencia política práctica, pienso que no es útil iniciar un intento de proceso codificador internacional ni regional.

No es pensable hoy -y con mayores razones que en la década de los 80-, modificar la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

o insistir en la adopción de una Convención sobre asilo territorial en el ámbito de las Naciones Unidas.

No es tampoco posible encarar la elaboración de una Convención regional americana sobre refugiados, ni actualizar las Convenciones de Caracas sobre asilo diplomático y territorial.

Lo que puede y debe hacerse es desarrollar por la vía de la acción normativa de los organismos internacionales: de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, así como de la coordinación del ACNUR con el Comité Internacional de la Cruz Roja el Derecho Internacional de los Refugiados.

Hoy, el Derecho Internacional tiene una capacidad evolutiva y creadora de su base normativa, con fundamento en la utilización actualizada de las fuentes no convencionales, que debe ser plenamente aprovechada para actualizar el Derecho Internacional de los Refugiados y hacer más efectiva y eficaz su aplicación.

Pero mi conclusión no es la misma en lo que se refiere al Derecho Interno en materia de asilo y de refugio.

Aquí sí, estimo que las normas internas, el Derecho Nacional en materia de asilo y de refugio -tanto a nivel de la ley como en el ámbito reglamentario- debe ser actualizado, recogiendo las grandes líneas derivadas del Derecho y de la práctica internacionales. Esta modernización -que debe respetar los principios fundamentales que antes he recordado- debe hacerse de manera tal que haya en los países de América Latina una legislación coordinada y armónica, que evite conflictos y soluciones contradictorias. La elaboración técnica de eventuales modelos de legislación uniforme, que luego se deberán adaptar a las condiciones particulares de cada país, puede constituir un aporte de significación.

LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Fabián OMAR SALVIOLI

- I *Introducción.*
- II *Aspectos del Sistema Interamericano a mantener.*
- II.1 *La existencia del Sistema Interamericano.*
- II.2 *Las facultades de la Comisión Interamericana.*
- II.3 *El valor jurídico de la Declaración Americana.*
- II.4 *El acceso al Sistema Interamericano.*
- II.5 *La uniformidad de órganos y procedimientos de protección.*
- II.6 *Las tendencias afirmadas en las opiniones consultivas.*
- II.7 *Las medidas provisionales.*
- II.8 *Los instrumentos complementarios de la Convención Americana.*
- III *Los aspectos a procurar en el sistema.*
- III.1 *La ratificación de los instrumentos de protección.*
- III.2 *El acceso del individuo a la Corte Interamericana.*
- III.3 *El status consultivo de las organizaciones no gubernamentales.*
- III.4 *Recuperar el papel de la Asamblea General en la materia.*
- III.5 *Fortalecer los órganos de derechos humanos del sistema.*
- III.6 *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales.*
- IV *Consideraciones finales.*

I. Introducción

Estudiar y exponer los desafíos por los que atraviesa hoy el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos supone un ejercicio de análisis respecto a los atributos y carencias de la protección jurídica de los derechos fundamentales que se encuentra instaurada en la Organización de los Estados Americanos.

Debemos tener en cuenta, al momento de efectuar un balance, que el derecho internacional sigue siendo fundamentalmente la voluntad de los Estados y, en consecuencia, las reales posibilidades de tener un sistema de protección efectivo y dinámico se considerará en relación a la situación política por la que atraviesa hoy nuestro continente, donde las chances de que los Estados prioricen en su agenda de relaciones internacionales la temática de los derechos humanos, son realmente escasas.

No obstante lo anterior, es nuestra intención señalar aquello que consideramos defectos de magnitud del Sistema Interamericano y ofrecer propuestas para mejorar la protección de los derechos humanos en el continente; más allá de la posible aceptación de tales propuestas por la diplomacia gubernamental de la región.

A los efectos metodológicos hemos decidido separar en dos grandes grupos el estado de situación de los derechos humanos en el Sistema Interamericano de protección.

En primer lugar, considerar aquellos aspectos del sistema a consolidar; esto es, los avances concretos que posee hoy el Sistema Interamericano, los logros obtenidos y la necesidad de robustecerlos.

En segundo lugar, identificar aquellos aspectos que deben procurarse en el Sistema Interamericano, ya sea porque aún no se encuentran suficientemente consolidados en su seno o porque directamente están ausentes.

Destacamos la propia existencia del Sistema Interamericano de protección a los Derechos Humanos, que comparativamente al

resto de los sistemas no llega a la efectividad del mecanismo instaurado en el seno del Consejo de Europa, pero tampoco posee las debilidades estructurales del sistema africano o de la reciente Carta Árabe de Derechos Humanos adoptada en el seno de la Liga de los Estados Árabes; tampoco, finalmente, el continente americano posee la precariedad de la región Asia Pacífico donde no existe instrumento regional de protección de los derechos humanos.

También subrayamos Las facultades de la Comisión Interamericana, sostenida en un sistema jurídico fuerte, cuyos basamentos se encuentran en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (adoptada en Bogotá en 1948) y el Estatuto y el Reglamento de la propia Comisión; sin perjuicio de las normas correspondientes de la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica) que vinculan a los Estados Partes de la misma.

Los informes por países que produce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos siguen siendo una herramienta importante que obliga al monitoreo (investigación) de violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Asimismo, la publicación de informes por parte de la Comisión es algo temido por los gobiernos, muy sensibles a luchar contra una opinión pública internacional cuestionadora de su política en materia de derechos humanos.

Se destaca también la facultad de la Comisión de visitar *in loco* lugares respecto de los cuales posea motivos serios de preocupación (misiones sobre el terreno).

Distinguimos asimismo, el valor jurídico de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), que ha alcanzado en el sistema regional el status de norma jurídica de cumplimiento obligatorio para los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.

En efecto, la Declaración Americana es norma aplicable por la Comisión Interamericana donde no es requerida, como en el marco de otros sistemas, la calidad de víctima del denunciante para realizar una comunicación a la Comisión Interamericana; de for-

ma tal que la legitimación activa frente a la Comisión Interamericana es una de las más amplias que conoce hoy cualquier mecanismo internacional de protección de los derechos humanos.

El Sistema Interamericano conlleva la ventaja de poseer pocos órganos y tipos de procedimiento, lo cual facilita la labor de los gobiernos para cumplir con los requerimientos de derechos humanos, a diferencia de la cantidad de órganos y procedimientos de protección que posee, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas.

Lo anterior no significa que el sistema se haya anquilosado; aunque lentamente, es destacable el avance normativo de los últimos años, a través de la adopción de instrumentos complementarios de la Convención Americana de Derechos Humanos (ya sea a través de protocolos anexos a aquélla o de nuevos pactos).

El Sistema Interamericano también cuenta con un órgano jurisdiccional: la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los casos contra Estados que se ventilan ante dicho foro (función contenciosa) avanzan de manera progresiva en su número, aunque siguen siendo pocos si lo comparamos con la cotidianeidad que poseen los trámites de índole similar en el Consejo de Europa, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos situado en Estrasburgo.

En la función consultiva, que viene desarrollando desde 1982 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, destacamos las tendencias afirmadas en las opiniones del alto tribunal, donde, entre otros, se ha privilegiado claramente el principio *pro homini*.

También la posibilidad de actuación de ambos órganos (Comisión y Corte con sus diferentes competencias) en materia de medidas provisionales conllevan un beneficio directo en materia de derechos humanos; previniendo y con el propósito de evitar violaciones en virtud de la situación de peligro que puedan sufrir algunas personas en relación con un caso en trámite ante el sistema.

El propio carácter de las medidas provisionales es otro aspecto a destacar, si se considera que tales medidas provisionales,

cuando son dispuestas por la Corté Interamericana de Derechos Humanos, son de naturaleza vinculante para los Estados.

Se han iniciado, entre los órganos principales de derechos humanos de la OEA (Comisión y Corte), encuentros de coordinación a partir de 1992 y en ocasión de encontrarse reunida la Asamblea General de la organización. Es deseable que esta tímida relación (aún algo recelosa) entre los órganos se acentúe gradualmente para mejorar el sistema de protección instaurado.

En materia de aspectos a consolidar o a obtener, nos ocupamos en el presente estudio de la falta de ratificación de los instrumentos de protección por parte de varios Estados, así como de la falta de declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por algunos Estados que ya han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos.

También es un punto flojo del Sistema Interamericano la imposibilidad actual para la víctima o su representante de acceder por sí ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; junto a la discrecionalidad absoluta que posee hoy la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para decidir que casos llevar y cuáles no ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, a pesar de la amplia legitimación activa, que les da posibilidad de denunciar ante la Comisión Interamericana, y los trabajos que en carácter de *amicus curiae*, presentan ante la Corte Interamericana; es preocupante la precariedad que poseen hoy las organizaciones no gubernamentales en la Organización de los Estados Americanos; particularmente por ausencia de status consultivo.

Señalamos también la urgencia de que la Asamblea General de la OEA recupere y ejerza efectivamente sus funciones en materia de derechos humanos.

Adjuntamos la visión sobre la premura de fortalecer los órganos de derechos humanos del sistema, a través de presupuestos que puedan ofrecer una cobertura razonable de las actividades de la Co-

misión y de la Corte Interamericanas de acuerdo a las exigencias contemporáneas del continente en materia de derechos humanos.

Subrayamos la necesidad de realizar una efectiva protección de los derechos económicos, sociales y culturales dentro del Sistema Interamericano, para lograr la promoción de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a través de los mecanismos de protección.

Hacemos hincapié, finalmente, en el aspecto promocional. Es menester formar, a través de la educación, sociedades concientes de sus derechos humanos y tolerantes.

La conjunción de los aspectos promocional y de protección y una mayor efectividad en la implementación de los métodos para dar cumplimiento a ambos, contribuirá a un adecuado marco de vigencia de los derechos humanos y a una reducción de la violación de los mismos en el continente.

II. Aspectos del Sistema Interamericano a mantener

1.- La existencia del Sistema Interamericano

El primer aspecto a consolidar dentro de la protección de los derechos humanos en el continente americano es la propia existencia del sistema.

El Sistema Interamericano ha llegado a un grado de desarrollo importante y aceptable: posee instrumentos jurídicos, órganos específicos y procedimientos. Algunos autores consideran que nos encontramos, a partir del funcionamiento pleno del órgano jurisdiccional (la Corte Interamericana de Derechos Humanos), en una etapa de perfeccionamiento del mismo¹.

1 Ver al respecto: Cançado Trindade, Antônio. "El Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos". En: *Collection of Lectures, Texts and Summaries*. Institut International de Droits de l'Homme, Strasbourg, France, juillet de 1993.

Precisamente, el buen funcionamiento del Sistema Interamericano es un factor que puede atentar contra su propio futuro. No debemos ignorar que los mecanismos e instituciones de derecho internacional son creados por los Estados en el desarrollo de sus relaciones internacionales.

Los mecanismos de protección de los derechos humanos tienen por objeto controlar y (en algunos casos) juzgar violaciones cometidas por los propios gobiernos en perjuicio de los individuos sometidos a su jurisdicción.

Los gobiernos son muy sensibles al deterioro de su imagen pública en el concierto internacional; ninguno desea ser catalogado como "violador sistemático de los derechos humanos"; asimismo, la repercusión pública de las violaciones a los derechos humanos ponen a los gobiernos en dificultades hacia el exterior e incluso frente a su propia sociedad.

Un ejemplo de lo señalado es el hecho por el cual los primeros casos jurisprudenciales contenciosos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos causaron conmoción en los gobiernos de la región, que comenzaron a observar la posibilidad de ser condenados judicialmente como una amenaza potencial².

En el continente americano se siguen sucediendo violaciones sistemáticas a los derechos y libertades fundamentales; fenómenos tales como desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, torturas, o

2 Nos referimos a los casos hondureños, donde el Estado de Honduras fue encontrado culpable de violación de los deberes de respeto y garantía del derecho a la libertad personal, del derecho a la integridad personal y del derecho a la vida, regulados en la Convención Americana de Derechos Humanos. Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos: Serie C, *Resoluciones y Sentencias*; N° 4, caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988; Corte Interamericana de Derechos Humanos: Serie C, *Resoluciones y Sentencias*; N°5, caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989; Ed. Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica.

la impunidad consagrada para los perpetradores de tales actos en el continente son materia de denuncia cotidiana de los informes producidos por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos más prestigiosas del mundo³.

De esta forma, no es sorprendente que en los foros políticos regionales algunos Estados intenten disminuir las facultades de los órganos de protección del Sistema (la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos), a través de acciones diversas tales como el cuestionamiento de la competencia de actuación de aquéllos o de la asignación a los mismos de un presupuesto que de ninguna manera alcanza para el cumplimiento de las funciones de tales órganos.

La "inexistencia" de un sistema de protección de los derechos humanos no implica necesariamente su desaparición: basta con hacer ineficaces sus instrumentos jurídicos, viciar de parcialidad a sus órganos o quitarles recursos humanos o económicos. Todas estas situaciones han sido intentadas a lo largo del tiempo por distintos gobiernos.

Es entonces, a nuestro juicio, la propia existencia del Sistema Interamericano el primer aspecto a consolidar, ya que un retroceso en esta materia deja sin protección a miles de personas que hoy sufren en la región violaciones a sus derechos fundamentales.

2. Las facultades de la Comisión Interamericana

En estrecha relación con el punto anterior, otro de los aspectos a consolidar es el de las facultades presentes de actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión, originariamente, había sido concebida como un órgano promocional de los derechos humanos, sin ninguna fun-

3 Ver: *Amnistía Internacional, Informe Anual 1994*. Ed. Edai, julio de 1994. Madrid, España.

ción de control o monitoreo de la situación de derechos humanos en los Estados. Progresivamente, respondiendo a diversas exigencias, la Comisión Interamericana ha ido aumentando su competencia y marco de trabajo, hasta convertirse en un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos⁴.

Si bien el instrumento jurisdiccional del Sistema es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debemos destacar la competencia de control sobre todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, que tiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, tal como hemos manifestado:

...[podemos señalar]... aspectos positivos para la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano, algunos verdaderamente importantes, entre ellos... La labor de la Comisión Interamericana abarca las violaciones ocurridas en todos los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, hayan o no ratificado los pactos de protección...⁵

Uno de los aspectos fundamentales de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es la de examinar la situación genérica de derechos humanos en un Estado, produciendo al final un informe sobre la investigación realizada y sus conclusiones, comúnmente con recomendaciones para que sean cumplidas por el gobierno (*country reports*).

4 Ver al respecto Medina, Cecilia: *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Ed. Instituto Holandés de Derechos Humanos, 1988, Cap. IV, pág. 141 y ss. La autora describe la evolución de las funciones y competencias de la CIDH.

5 Salvioli, Fabián: "La protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano: sus logros y dificultades". En: *Relaciones Internacionales*, año 3 N4, Ed. Instituto de Relaciones Internacionales UNLP, La Plata, Argentina, págs. 85 a 93 (cita pág. 91), mayo de 1993.

El criterio que utiliza la Comisión para iniciar un estudio sobre un país tiene que ver con la cantidad de denuncias o información creíble proveniente de diferentes fuentes que reciba (generalmente organizaciones no gubernamentales), que sugieran que un gobierno está cometiendo violaciones a los derechos humanos de manera sistemática o, como expresan algunos autores "en gran escala"⁶.

A la investigación que realiza la Comisión Interamericana, contribuye la posibilidad de realizar una visita *in loco*, al país objeto de investigación; aunque sea necesario aún requerir el consentimiento del Estado para poder entrar en su territorio⁷.

Por cierto, existe -desde el surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos- una tensión permanente entre la actuación de la comunidad internacional en la materia y la soberanía de los Estados⁸. Una de las manifestaciones de esa tensión, hasta ahora resuelta en favor del principio de soberanía estatal, es que se requiere el consentimiento del gobierno para realizar una visita *in loco*, obstaculizando en algún sentido el principio indelegable de actuación de la comunidad internacional frente al incumplimiento de un gobierno de los deberes mínimos de humanidad.

No obstante, ya hay algún ejemplo del avance incipiente del modelo institucional de derecho internacional contemporáneo sobre el modelo relacional del derecho internacional clásico en esta materia. En el Consejo de Europa, la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y de los Tratos o Penas Inhumanos o De-

6 Ver al respecto Buergenthal, Thomas: *International Human Rights in a nutshell*. West Publishing Co. St. Paul, pág. 136 y ss. United States, 1988.

7 Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 18 g; y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 44.

8 Véase al respecto el muy buen libro del profesor Carrillo Salcedo, Juan. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*. Madrid, España. Ed. Tecnos, 1995, 183 págs.

gradantes, faculta al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura para realizar una visita *in situ* solamente notificando al Estado Parte su intención de realizar dicha visita⁹.

Estas facultades son las que nos llevan a sostener que la existencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es indispensable en el marco actual de la Organización de los Estados Americanos.

Conforme a lo anterior, no nos parece viable que en el Sistema Interamericano se produzca una transformación de los dos órganos de protección en uno solo, jurisdiccional, tal como se está operando en el seno del Consejo de Europa¹⁰; bien entendido que nuestra posición no significa en absoluto acordar con la exagerada discrecionalidad de la Comisión Interamericana para decidir qué casos lleva ante la Corte Interamericana o con la imposibilidad actual de la víctima y de sus representantes para acudir por sí ante la Corte, aspecto al que nos referimos más adelante (ver *infra*, punto III. 2).

Hoy, en la Organización de Estados Americanos, la existencia de la Comisión Interamericana y sus facultades de producir informes por países, son absolutamente necesarias, especialmente porque, en general, se produce una mejora de la situación de derechos humanos en el país investigado, tanto durante la investigación como luego de publicado el informe.

9 Convention Européenne pour la prévention de la torture et de peines et traitements inhumains ou dégradants: Art. 8, 26 novembre 1987. En: *Droits de l'homme en droit International*. Collection Documents européennes, Ed. Conseil de l'Europe, pág. 263, reimpression de 1993, Holanda.

10 El Protocolo XI Adicional de enmiendas al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales (Convenio de Roma de 1950) prevé la fusión de la actual Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un único órgano de protección. Este Protocolo de enmienda requiere para su entrada en vigor la ratificación de todos los Estados Partes.

Otro aspecto destacable de la Comisión Interamericana es la facultad que la misma posee de evaluar, en el marco de su competencia, si una disposición interna de un Estado parte en la Convención Americana de Derechos Humanos contraviene las obligaciones asumidas por ese Estado al ratificar o adherir el Pacto de San José de Costa Rica (aunque no en abstracto sino en relación con un perjuicio concreto que debe alegar el presentante).

Esta cuestión fue planteada, como pedido de opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una presentación conjunta de los gobiernos de Argentina y Uruguay como una estrategia de cuestionamiento a la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a normas jurídicas de ambos Estados con efectos de impunidad, a las cuales la Comisión Interamericana había tildado de incompatibles con ciertos artículos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Americana de Derechos Humanos¹¹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha respondido a esta petición reforzando en esencia la competencia de la Comisión Interamericana; así, el alto tribunal interamericano ha dicho "...que la Comisión es competente, en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar a cualquier norma del derecho interno de un Estado Parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherir a ella..."¹².

11 Véase al respecto Salvioli, Fabián: "Comentario a la Opinión Consultiva OC/13 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *Revista de Relaciones Internacionales*. Año 4 N 6. Mayo de 1994. Publicación del Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), La Plata, Argentina, págs. 177 a 179.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (artículos 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos)" Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, par. 57. Serie AN 13. Secretaría de la Corte, San José, 1993.

Señalamos entonces, para finalizar con el punto, que la existencia y las facultades que actualmente posee la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son imprescindibles para el logro de los objetivos que se propone hoy el Sistema Interamericano de derechos humanos dentro de la Organización de los Estados Americanos.

3. El valor jurídico de la Declaración Americana

Algunas declaraciones de derechos humanos (en particular la Declaración Universal y la Declaración Americana) han adquirido valor jurídico obligatorio, revolucionando el derecho internacional clásico que distinguía radicalmente entre tratados (o convenciones) y declaraciones, negándoles a estas últimas carácter vinculante.

La obligatoriedad de las declaraciones de derechos humanos ha sido producto del desarrollo teórico y, especialmente, de la práctica de la aplicación de órganos internacionales de protección, específicamente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (creada en 1946) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³.

Efectivamente, en lo que al Sistema Interamericano respecta, la Comisión Interamericana ha declarado en sucesivas oportunidades que un Estado ha violado disposiciones de la Declaración Americana de Derechos Humanos; y en sus dictámenes le formuló al Estado en cuestión, diversas recomendaciones para que este cumpla¹⁴.

13 Existen algunos prestigiosos autores que sostienen que la Declaración Universal de Derechos Humanos forma parte de los llamados principios generales del derecho; véase al respecto el muy buen trabajo del prof. Carrillo Salcedo, A.: *Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Ed. Tecnos, Madrid, España 1993.

14 Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso 9647 Estados Unidos. CIDH Resolución 3/87. Informe Anual de la CIDH 1986/87, Organización de Estados Americanos, Washington D.C. 1987.

La Comisión Interamericana debe continuar con esa línea de argumentación y fundamento en sus dictámenes. Particularmente alentador es el hecho de que respecto a algunos Estados partes en el pacto de San José de Costa Rica, la Comisión ha señalado que un gobierno ha violado ciertas disposiciones del pacto y, asimismo, ciertas disposiciones de la Declaración, dando en su dictamen valor jurídico a ambos instrumentos¹⁵.

Por su parte, la Corte Interamericana también ha aportado lo suyo en la materia desde su función jurisprudencial en ocasión de decidir sobre su propia competencia respecto a la interpretación de la Declaración Americana de Derechos Humanos.

El gobierno de Colombia había formulado un pedido de opinión consultiva a la Corte preguntándole al tribunal si el artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos faculta a la Corte a interpretar la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. El pedido tuvo su razón de ser en virtud de que el art. 64 de la Convención Americana dispone que la Corte puede interpretar la propia Convención Americana u "otros tratados", sin mencionar a la Declaración Americana¹⁶.

La Corte ha resuelto esta cuestión afirmando que el art. 64 le autoriza a "...rendir opiniones consultivas sobre interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta y la Convención u otros tratados con-

15 Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Informe 28/92 Argentina, OEA, Ser./L/V/II/82/Washington, 24/10/82.

16 El art. 64 expresa que "Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos...."

cernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos...¹⁷.

Concluimos, entonces, que el refuerzo de la obligatoriedad jurídica de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre a través de los órganos de aplicación de los derechos humanos que posee el Sistema Interamericano, fortalece al mismo; ya que la Declaración Americana es el único instrumento que vincula a los Estados que no han ratificado ningún tratado de derechos humanos dentro de la Organización de los Estados Americanos.

El carácter obligatorio de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre beneficia y favorece la observancia de los derechos humanos por parte de todos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.

4. El acceso al Sistema Interamericano

La posibilidad de acceder al Sistema Interamericano es hoy uno de los logros que posee el mecanismo actual de protección de los derechos humanos en las Américas.

A diferencia del sistema Europeo que exige la calidad de víctima (aunque con cierta flexibilidad en el concepto) de la persona que realiza una comunicación individual, en el marco de la Organización de los Estados Americanos cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, puede peticionar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con denuncias respecto a violaciones de los derechos protegidos en la Declaración

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Interpretación de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos". Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, párr. 48. Serie AN10. Secretaría de la Corte, San José, 1989.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o en la Convención Americana de Derechos Humanos. Naturalmente, éste último caso sólo para los Estados partes en la Convención Americana¹⁸. Incluso, la propia Comisión Interamericana está legitimada para iniciar de oficio una investigación.

El grado de admisibilidad ha llevado a algunos autores a señalar que el nivel de legitimación activa es inédito en las instituciones internacionales que se conocen hoy; de hecho, la fórmula utilizada resulta ser la "...más amplia hasta ahora consagrada en los instrumentos internacionales"¹⁹.

También en este caso, algunas de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han contribuido a flexibilizar aún más la admisibilidad.

En efecto, uno de los requisitos para acceder al Sistema Interamericano es el agotamiento de los recursos internos²⁰. Sin embargo, la propia modalidad de violaciones a los derechos humanos que se sufren en ciertos casos dentro del continente americano (de tipo masivo y sistemático y sin funcionamiento real de las garantías judiciales), ha llevado a la Corte Interamericana a sostener que los recursos internos no sólo deben existir sino, además, ser efectivos.

Así, el Tribunal ha sostenido que: "...Según ella [la Convención], los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones a los derechos humanos

18 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Presentación de peticiones; Reglamento, art. 26.

19 Pinto, Mónica: *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Ed. Del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 1993, cita pág. 35.

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Requisitos de las peticiones; Reglamento, art. 32.

... por eso, cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no agotamiento de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos, o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación..."²¹.

También, en una opinión consultiva específica, la Corte Interamericana opinó que: "...si por razón de indignancia o por el temor de los abogados de representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele su agotamiento"²².

5. *La uniformidad de órganos y procedimientos de protección*

En algunas organizaciones internacionales se ha hecho notar el problema que significa el tener múltiples órganos de control de derechos humanos y varios procedimientos que se superponen los unos a los otros en cuanto a la materia u objeto de análisis.

Los diferentes comités que operan en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas y la cantidad de informes periódicos que los Estados deben entregar a los órganos de aplicación de los tratados internacionales hacen engorroso y de poca agilidad al sistema establecido dentro de la organización internacional fundada en San Francisco.

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Velásquez Rodríguez, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie CN 1, par. 91, pág. 40, San José de Costa Rica, 1987.

22 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Art. 46.1, 46.2.a. y 46.2.b. Convención americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Par. 42. Serie AN 11. Secretaría de la Corte Interamericana, San José, Costa Rica, 1990.