

# LA RELACIÓN CONCEPTUAL Y NORMATIVA ENTRE LA DECLARACIÓN AMERICANA Y LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

*Thomas Buergenthal*

## **I. Introducción**

El tema que me toca tratar hoy –“La relación conceptual y normativa entre la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”– es sumamente importante, dada la dramática transformación normativa que ha sufrido la Declaración desde su adopción aquí en Bogotá hace cuarenta años. La Declaración vio la luz como una simple resolución no vinculante, para convertirse, con el tiempo, en la Carta Magna del sistema interamericano. Ha llegado a simbolizar los anhelos de los pueblos de nuestro continente en el área de los derechos humanos y dota de legitimidad a su lucha por alcanzar esos derechos. Hoy, la Declaración es, a la vez, un manifiesto político y un instrumento normativo.

Como manifiesto político, la Declaración expresa los sueños y las aspiraciones de nuestros pueblos; como instrumento normativo, sienta las bases jurídicas para la promoción y protección de los derechos humanos en América. Viene a ser el puente normativo entre la Carta de la OEA y la Convención Americana.

## **II. El carácter dual de la Declaración**

El carácter dual de la Declaración –el hecho de que se trata de un instrumento a la vez político y legal– le confiere una condición especial y le permite desempeñar un papel singular dentro del contexto interamericano.

Como manifiesto político, la Declaración Americana establece un lazo de solidaridad entre todos los pueblos de la región, sin importar su nacionalidad. Gracias a ella, la lucha por los derechos humanos ha adquirido una dimensión internacional; ya no se trata de una lucha local o nacional. Lo que ocurre en un país atañe al pueblo de otro, y viceversa. A nivel psicológico, quienes han visto vulnerar sus derechos sienten que no están solos, que su añoranza por los derechos humanos tiene una legitimidad política que emana, no del Estado ni de algún gobierno, sino de la comunidad internacional. La evolución normativa de la Declaración justifica esta percepción de legitimidad y juega un papel de vital importancia al transformar el debate político sobre los derechos humanos, de un intercambio de vituperios entre la derecha y la izquierda, en un diálogo entre todos aquellos partidos y fuerzas políticas que se han consagrado a la promoción de una sociedad donde impere el respeto hacia los derechos humanos.

La Convención Americana, por el contrario, no es un manifiesto político. Es esa su fuerza y a la vez su debilidad. Se trata de un instrumento jurídico que, como tal, recibe su legitimidad de las obligaciones legales que asumieron los Estados Partes al ratificarla. Su gran fuerza es su carácter jurídico vinculante. Pero, precisamente porque no se trata de un manifiesto político, carece de resonancia emocional, carece de esa atracción emotiva que a todo lo largo de la historia ha hecho posible que algunos manifiestos políticos transformaran en realidad los sueños y las esperanzas de la humanidad, a pesar de las profecías negativas de los realistas. Ese llamado a las emociones es lo que la Declaración comparte con los grandiosos documentos del pasado en materia de derechos humanos; los instrumentos jurídicos, con su precisión jurídica, no despiertan esos mismos sentimientos edificantes. Únicamente los abogados escuchamos la música que llevan dentro. Por eso solemos desestimar el

profundo efecto que pueden tener las proclamaciones políticas no legales al captar la imaginación de los pueblos.

Escuchemos unas cuantas palabras de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos:

“Sostenemos por evidentes, por sí mismas, estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.”

¡Qué fuerza!

Igual de majestuosas son las palabras de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: He aquí dos ejemplos:

Artículo I. Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos...

Artículo 2. El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Muchos de los artículos de la Declaración Americana comparten esta majestuosidad casi poética.

En resumen, las relaciones o diferencias conceptuales y normativas entre la Declaración Americana y la Convención contienen elementos psicológicos y sociológicos que explican por qué, cuando los sueños que proclaman los manifiestos políticos cautivan la imaginación de la humanidad, son capaces de transformar al mundo.

Pero me parece que me he ido alejando del tema que se me asignó, ¿o quizás no? En todo caso, pienso que son estos algunos

de los aspectos sobre los cuales cabe reflexionar a manera de introducción a la materia que voy a tratar.

### III. La Carta de la OEA, la Declaración y la Convención

La Carta de la OEA no hace mención de la Declaración Americana, aunque hoy sí se refiere a la Convención. (Ver Carta de la OEA, arts. 122 y 150). La Carta trata sobre los derechos humanos en muchas de sus disposiciones, si bien no llega a definir ese concepto. El Preámbulo de la Carta habla de “un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”, mientras que en el artículo 3.j. los Estados miembros de la OEA reafirman y proclaman como principios de la Organización “los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.” Otra disposición importante es el artículo 16 donde, después de declarar que todo Estado tiene “el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica”, se obliga a los Estados “en este libre desenvolvimiento” a respetar “los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”.

En 1948, cuando los Estados Americanos decidieron crear la OEA y a la vez adoptaron la Declaración Americana, su intención no fue la de establecer por tratado un sistema regional para la protección de los derechos humanos. Los trabajos preparatorios dejan esto muy en claro. Igual de claro, sin embargo, es el hecho de que los Estados compartían una misma interpretación de los derechos humanos fundamentales como concepto, y es a este concepto al que hace referencia la Carta. Las definiciones que proclama la Declaración, y su adopción junto con la Carta de la OEA en la Conferencia de Bogotá, son testigo de este común entendimiento.

No quiero con esto decir que, a la hora de adoptar la Declaración Americana en el año 1948, los Estados Americanos pretendían dotar a la Declaración de una condición legal formal. Resulta evidente que esa no fue nunca su intención y, es más, así lo declararon en forma expresa durante la Conferencia. Más bien, lo que quisiera subrayar es que tanto las referencias que hace la Carta a los derechos humanos como la forma en que llegó a proclamarse la Declaración, parecen indicar que los Estados Americanos quisieron hacer uso de este último instrumento para declarar su común entendimiento del significado de los “derechos esenciales del hombre” como concepto filosófico o moral. El meollo de este concepto es la tesis contenida en el considerando de la resolución que resultó en la adopción de la Declaración: (y cito)

“...que, en repetidas ocasiones, los Estados Americanos han reconocido que los derechos humanos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacionales de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.”

Ese mismo concepto básico fue incluido en el Preámbulo de la Convención, que lo repite al pie de la letra, así como en el artículo 29.c) de ese mismo tratado. En resumen, los Estados Americanos reconocieron y dieron por sentado que los derechos esenciales del hombre, es decir, los derechos humanos fundamentales, no se derivan del otorgamiento de esos derechos por parte del Estado, ni tienen su base conceptual en esa presunción; más bien, sostuvieron que esos derechos son inherentes al hombre por su calidad de ser humano. Por ende, el Estado no confiere esos derechos, ni tampoco los puede retirar. La Carta de la OEA, la Declaración Americana y la Convención Americana expresan y comparten este concepto filosófico fundamental acerca de la naturaleza de los derechos humanos. Por otro lado, la Declaración –gracias a su vínculo con la Carta–, al incluir una lista o catálogo de derechos, en efecto traduce el concepto abstracto de derechos inherentes en principios concretos. Y la Convención, por ser un

tratado, transforma esos derechos en obligaciones legales y los define con mayor precisión jurídica. Aunque la definición legal sirve de complemento a la conceptual, no puede restringir el alcance de esta última.

Cabe señalar que al referirme a la existencia de un puente conceptual entre la Carta, la Declaración y la Convención, no fue mi intención dar la impresión de que dudo que la Declaración haya llegado a ser un instrumento normativo separado e independiente de la Convención. La verdad es que ya en el año 1975, en un artículo que publiqué en el *American Journal of International Law*, intuí que, con el pasar de los años, la Declaración había sufrido una dramática transformación normativa. También cabe señalar aquí que estoy enteramente de acuerdo con la presentación del Dr. Nikken sobre este tema. Mi tesis hasta aquí es mucho menos ambiciosa; por ahora, lo único que busco es destacar los vínculos o lazos morales o filosóficos existentes entre la Carta, la Declaración y la Convención. Permítanme añadir, sin embargo, que el hecho de que sean simplemente morales o filosóficos no quiere decir que tengan mayor o menor importancia que los vínculos normativos que trataré en breve; son distintos y están llamados a desempeñar funciones diferentes.

#### **IV. La Declaración y la Convención: relación normativa**

Hace un momento les dije que las definiciones legales contenidas en la Convención –el catálogo de derechos que garantiza la Convención– complementan la definición conceptual que se encuentra en la Declaración y que la primera no puede disminuir el alcance filosófico de la segunda. Si los derechos que proclama la Declaración son inherentes a la persona humana, entonces se desprende que ninguna definición jurídica que intente restringir esos derechos indebidamente u omitir algunos de ellos, podrá

despojarles de su condición de inherentes a la persona humana. El derecho, en su sentido positivista, puede naturalmente restringir o prohibir el ejercicio de estos derechos, pero no puede despojarlos de su naturaleza moral como derechos inherentes a la persona humana.

Volvamos ahora al derecho positivo y preguntémonos, ¿qué efecto tiene la Declaración sobre la Convención? Cabe aquí señalar que la Declaración proclama una serie de derechos – en su mayoría derechos económicos, sociales y culturales– que no han sido incluidos en la Convención. Esta última también impone limitaciones y restricciones que podrían inhibir el pleno ejercicio de los derechos que enumera la Declaración. Debemos preguntarnos, entonces, ¿cuál es la relación normativa entre estos dos instrumentos?

Los redactores de la Convención estaban conscientes del problema, razón por la cual incluyeron el artículo 29, cuyos incisos c. y d. rezan como sigue:

“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

c. ...excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d. ...excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”

A mi modo de ver, el lenguaje de estas dos disposiciones, leídas junto con el Preámbulo de la Convención, indica muy claramente que el propósito de la Declaración Americana es el de servir de principal fuente normativa en la interpretación e implementación de la Convención y que se puede recurrir a aquella para llenar las lagunas normativas de esta.

Por otro lado, resulta razonable suponer que los incisos c. y d. del artículo 29 autorizan, a quienes deben interpretar y aplicar la Convención, acudir a otros instrumentos sobre derechos humanos (entre ellos, la Declaración Universal a la que hace referencia el Preámbulo de la Convención), a la Carta de la OEA y a otros instrumentos regionales o internacionales, al tratar de dotar de significado a las obligaciones legales asumidas por los Estados Partes en el momento de ratificar la Convención. Cabe mencionar aquí que el artículo 29.c, cuando se refiere a “derechos y garantías que son inherentes al ser humano”, ha tomado el concepto filosófico mencionado anteriormente y le ha conferido un carácter normativo. Puesto que se encuentra en un tratado y, como tal, es legalmente vinculante, los Estados Partes y las personas encargadas de interpretar el tratado no pueden seguir negando ni la naturaleza jurídica del concepto de los derechos inherentes ni su efecto como norma de derecho positivo.

Esta conclusión conlleva una importante consecuencia práctica. Tiene que ver con el hecho de que el artículo 1.2 del Estatuto de la Comisión dice lo siguiente:

“Para los fines del presente Estatuto, por derechos humanos se entiende:

- a. los derechos definidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los Estados Partes en la misma,
- b. los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, con relación a los demás Estados miembros.

A primera vista, lo anterior podría dar la impresión de que, al ratificar la Convención, los Estados Partes quedan absueltos de sus obligaciones legales según la Declaración Americana. No es este el caso. Sería cierto únicamente si se considerara

que la Convención abarca todos los derechos que proclama la Declaración. Para llegar a esa conclusión, uno tendría que sostener que el artículo 29 incorpora por referencia todos y cada uno de los derechos contenidos en la Declaración. Dudo que uno pueda dar al artículo 29 una interpretación tan amplia, si bien ese artículo autoriza a quienes interpreten la Convención a recurrir a los principios que proclama la Declaración. Va más allá, sin embargo, pues también puede considerarse que el artículo 29.d trae una consecuencia especial a las partes en la Convención. Al declarar que la Convención no deberá interpretarse en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre... la Convención acepta, cuando menos, que la Declaración puede tener un efecto normativo. Por lo tanto, si estamos en lo cierto al suponer, como lo hace el Dr. Nikken, que la Declaración recibe su condición normativa de la Carta de la OEA, se desprende que puede considerarse que los Estados, al ratificar la Convención, han reafirmado esa tesis y, por ende, aceptado los alcances normativos de la Declaración.

Por consiguiente, aun después de que todos los Estados hayan ratificado la Convención, la Declaración seguirá siempre gozando de su efecto normativo para con ellos. Esa conclusión bien podría encontrarse implícita en el lenguaje del artículo 1 del Estatuto de la Comisión, ya que la Convención se refiere específicamente a la Declaración y a los derechos que son inherentes al ser humano. No obstante, es muy importante hacer hincapié en este detalle, ya que afecta a las obligaciones que tienen los Estados con respecto de derechos que, si bien proclamados en la Declaración, no se encuentran expresamente enumerados en la Convención. Es así que yo sostendría que la Comisión conserva siempre la autoridad necesaria para aplicar la Declaración a aquellos Estados que han ratificado la Convención. Esta conclusión adquiere especial significado en situaciones en las que la Comisión está actuando en su calidad

de órgano de la Carta de la OEA, más bien que como órgano de la Convención. Podría argüirse aquí que un Estado que ratifique la Convención con gran número de reservas, no necesariamente quedará inmune a los cargos que se le podrían hacer en virtud de la Declaración, sobre todo si se tratara de violaciones en gran escala o que abarcaran muchos derechos a la vez. Para resumir, los términos mismos de la Convención indican que este tratado, en lugar de substituir a la Declaración, reconoce la existencia y el efecto normativos de esta.

## V. La Convención como guía interpretativa de la Declaración

Hasta aquí, les he hablado únicamente del impacto que tiene la Declaración sobre la Convención. Pero la relación entre estos dos instrumentos no es una calle de un solo sentido. También fluye en el sentido contrario, de la Convención a la Declaración. Es decir, la Convención puede ejercer una influencia importante sobre la interpretación y aplicación de la Declaración en lo que respecta a Estados que no son partes en la Convención. Para estos Estados, la Declaración recibe su efecto normativo de la Carta de la OEA, brindando una interpretación fidedigna de los derechos humanos a los que se refiere la Carta. Esta tesis está contenida en el lenguaje del artículo 1.2 del Estatuto de la Comisión, citado anteriormente.

No pretendo tocar aquí este tema, es el que fue asignado al Dr. Nikken, quien lo ha desarrollado mucho mejor de lo que hubiera podido hacerlo yo. Simplemente quisiera referirme al efecto que puede tener la Convención sobre la Declaración cuando esta última se aplica a Estados que no son partes en la Convención. Al tratar con estos Estados, cabe recordar que la Declaración contiene el catálogo de derechos que todo Estado Miembro de la OEA tiene la obligación de promover. Sin embargo, puesto

que ha sido redactada en forma de manifiesto político, más bien que como instrumento legal, la Declaración carece de precisión jurídica. Contiene muy pocas restricciones, limitaciones y demás excepciones específicas que resultan indispensables a la hora de juzgar si, en un caso determinado, se ha producido violación de alguno de los derechos garantizados. En esto, la Convención puede desempeñar una función vital: se puede recurrir a ella para ayudar a traducir conceptos generales en normas legales susceptibles de ser aplicadas en situaciones específicas.

En un artículo publicado en 1971, sugerí que “podría resultar útil a la Comisión... acudir al lenguaje de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con el fin de dotar a la Declaración Americana de precisión jurídica y contenido normativo.” (*Buffalo Law Rev.*, vol. 21, p. 121, en p.134 [1971]). Y es precisamente lo que hizo la Comisión en 1974, en su primer informe sobre Chile. Después de encontrar que Chile había violado varias disposiciones de la Declaración Americana, la Comisión tenía que estudiar si esas violaciones estaban de alguna forma justificadas por el estado de emergencia nacional que había impuesto el Gobierno de Chile. En vista de que la Declaración no contiene ninguna disposición al respecto, la Comisión llegó a la conclusión de que tendría que acudir a la Convención Americana, cuyo artículo 27 establece las normas legales que rigen la suspensión de garantías en casos de emergencia nacional. La Comisión justificó este proceder y se apoyó en la Convención, que para esa fecha aún no había entrado en vigor, con las siguientes palabras: en lo que respecta al derecho internacional americano —que es el sistema normativo que la Comisión debe tomar en cuenta, ante todo— debe entenderse que, a falta de normas convencionales vigentes en el área, la doctrina más aceptable es la que establece la Convención Americana. Igual parecer expresó la Comisión en su informe sobre Paraguay del año 1987 (p. 18).

Se puede justificar el recurso a la Convención como guía interpretativa de la Declaración si se recuerda que el artículo 112

de la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, se refiere específicamente a la Convención al establecer los poderes y funciones de la Comisión. Es cierto que el artículo ciento cincuenta de la Carta de la OEA, ampliado por el Estatuto de la Comisión del año 1979, parece sugerir que la Convención solo es aplicable a aquellos Estados que la han ratificado. Sin embargo, es igualmente cierto que cuando la Convención entró en vigor en 1978, ese instrumento llegó a formar parte integral del derecho de los derechos humanos de la Carta. Adquirió esa condición no en el sentido de hacer que sus disposiciones se tornaran *ipso facto* vinculantes para todos los Estados Miembros de la OEA, hubieran o no ratificado la Convención. Tal conclusión hubiera estado en pugna con los principios más fundamentales del derecho de los tratados, los mismos que sostienen que los tratados solo vinculan a los Estados partes en ellos. Lo que quiero decir, más bien, es que la Convención, al haber entrado en vigor y al encontrarse mencionada específicamente en el artículo 112 de la Carta de la OEA, se ha convertido, por esas mismas razones, en una fuente legítima de referencia para los órganos de la OEA que se encargan de la promoción y el cumplimiento del derecho de los derechos humanos de la Carta. Es en esa calidad, es decir, como fuente de referencia, que se puede acudir a la Convención, no con miras a incorporarla en su totalidad dentro de la Carta ni dentro de la Declaración Americana, sino con el fin de recibir una guía normativa cuando aquellos textos no pueden ser aplicados de una manera significativa o razonable sin recurrir a otras fuentes. Y en este sentido la Convención es, por los motivos que he expuesto, la fuente más fidedigna.

## VI. Conclusión

El anterior análisis sugiere que, para determinados fines, la Carta de la OEA, la Convención y la Declaración, son todas parte de un solo *corpus juris*: el derecho interamericano de los derechos humanos. Que la fuente de todo ese derecho o de parte

de él se encuentre en el derecho de los tratados o en el derecho internacional consuetudinario, es menos importante que el hecho de que ha adquirido carácter normativo y que, conceptualmente, puede identificarse como un solo cuerpo de leyes que, a medida que evolucione, a su vez contribuirá a desarrollar un derecho de los derechos humanos marcadamente americano.

Al mismo tiempo cabe reconocer que la Carta y la Declaración, por un lado, y la Convención, por otro, desempeñan funciones muy diferentes y, según su contexto, tienen efectos normativos muy distintos. Para algunos propósitos, estos instrumentos conforman una unidad o un todo; para otros, representan fuentes legales diferentes. Es este un fenómeno que es bastante común en el derecho, una vez que empezamos a analizar la relación conceptual y normativa que existe entre diferentes instrumentos, instituciones o sistemas legales. Lo que resulta tan interesante cuando nos lanzamos a investigar el contexto interamericano, es el descubrimiento de que el derecho que hemos venido desarrollando durante años es mucho más sofisticado de lo que nos habíamos imaginado, que vio la luz en esta ciudad, como un instrumento que quienes lo redactaron pensaron carecería de todo efecto legal. Qué ironía y, sí, ¡qué belleza conceptual!