

## AVANCES, FORTALEZAS Y DESAFÍOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS\*

Álvaro TIRADO MEJÍA\*\*1

### RESUMEN

En el presente texto se aborda el tema de los Derechos Humanos en su evolución, se hace una síntesis sobre el sistema interamericano de protección y se lo evalúa en su funcionamiento.

**Palabras clave:** Derechos Humanos, Comisión interamericana de Derechos Humanos.

## A SYNTHESIS ABOUT THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

### ABSTRACT

This paper is concerned with Human Rights evolution. There is a synthesis about the Inter-american system of protection of Human Rights and an valuation of ist performance.

**Key Words:** Human Rights, Inter-American Commission of Human Right, Inter-American Court of Human Right.

\* Texto elaborado especialmente para la *Revista Estudios de Derecho*.

\*\* Abogado Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

1 Agradezco la colaboración de Carolina Duque y Jaime Duarte para la elaboración de esta ponencia.



## SUMARIO

La presente intervención se dividirá en tres partes: I. Algunas consideraciones acerca de cómo se ha llegado al Sistema de Protección Internacional de los Derechos Humanos y la mención de algunos principios esenciales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, II. Cómo la OEA vela por la protección internacional de los derechos humanos, en particular en lo que se refiere al Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y, III. Algunas consideraciones sobre los logros, los retos y las perspectivas del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

### I. ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS

#### A. ANTECEDENTES

Los derechos humanos pueden estudiarse desde diferentes ópticas. Sus conceptos pueden rastrearse en las religiones, en la literatura, en la filosofía desde Grecia o en ciertas prácticas de estirpe humanitaria. Sin embargo, en este trabajo miraremos la dimensión jurídica, a partir de la consolidación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de sus sistemas protectores, especialmente el Sistema Interamericano, en el marco de la OEA. Bajo una mirada occidental, los derechos humanos parten, en lo filosófico, de la cultura griega clásica, que reconoce en el hombre a un ser político, libre y autónomo. En la tragedia de Sófocles, *Antígona* se ve enfrentada a decidir entre la "ley natural" y la "ley de los hombres". La ley natural "contiene los imperativos que emanan de la naturaleza humana y regulan la vida individual y social". Los derechos del individuo son anteriores al Estado, el cual sólo debe protegerlos y hacer posible su realización; Locke recuperó este concepto, en su obra "Del gobierno civil",<sup>2</sup> y a partir de este germinó la idea del liberalismo.

El derecho interno fue el primero en proteger los derechos de sus asociados y el primer instrumento se plasmó en la llamada Carta Magna que los Señores le impusieron a "Juan sin tierra", Esta inspiró el "Bill of Rights" que auspició desde América las revoluciones liberales. En Europa el "Tercer Estado" francés plasmó estos ideales en los Derechos y Deberes del Ciudadano.<sup>3</sup> El movimiento constitucional moderno que se inició en Filadelfia en 1787 y se implantó en América Latina desde el Siglo XIX, tuvo presencia esporádica en la Europa de ese siglo, como en la

2 Galvis, Ligia. *Comprensión de los Derechos Humanos*. Bogotá, Aurora, 1996. pp. 3-5.

3 Hauriou, André y Gélard, Jean G-P. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Colección Demos. Barcelona, Ariel, 1980. Introducción y Título I. p. 19-576.

Francia de 1848 o a partir de 1870, y llegó a una expresión avanzada en 1917, con la Constitución de México, y en 1919 con la constitución Weimar, que encarnaron el ideal del Estado Social de Derecho.<sup>4</sup> Esta historia se resume en las luchas por evitar que el poder absoluto de los Estados oprimiera a los hombres.

El trato que el Estado diera a sus ciudadanos era cuestión doméstica. Pero poco a poco la comunidad internacional fue superando el escollo de la soberanía absoluta y comenzó a tratar ciertos temas como asuntos de competencia internacional. Entre los antecedentes pueden citarse la disposición del Congreso de Berlín de 1885 que prohíbe el comercio de esclavos, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional. O en el campo de los asuntos laborales, la Convención Internacional sobre la Prohibición del Trabajo Nocturno de Mujeres y la Convención Internacional Sobre la Prohibición del Uso del Fósforo Blanco en la Fabricaciones de Cerillas, ambas de 1906. Se trataba en esos casos, por primera vez, de la protección que debía otorgar un Estado a sus propios nacionales basado en una norma de derecho internacional.<sup>5</sup> La creación de la Liga de las Naciones estableció el sistema de Mandato, que implicaba para la potencia que lo ejercía, la obligación de garantizar la libertad de conciencia y religión y prohibía el comercio de esclavos. Por la misma época, se estableció la Oficina Internacional del trabajo, OIT, como Organización Internacional, en cuyo ámbito se abocan temas laborales como obligaciones internacionales y no como asunto exclusivo de los Estados.

El actual Sistema de Protección y Promoción Internacional de los Derechos Humanos es hijo del Sistema de Naciones Unidas. El artículo 1º. de la Carta de las Naciones Unidas aprobada en San Francisco en 1945, reconoce los derechos humanos como materia de interés internacional y le otorga a estos carácter internacional, por lo cual dejaron de ser un asunto exclusivo de las jurisdicciones domésticas de sus miembros.<sup>6</sup>

En el mes de diciembre de 1948, en París, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, habría que esperar dieciocho años para que en 1966 se adoptasen los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos, de la misma manera que el protocolo facultativo del segundo de los mencionados Pactos. Pero estos tratados sólo entraron en

4 *Ibidem.*, Introducción y Título I. p. 19-576.

5 Pinto, Mónica. *Temas de Derechos Humanos*. Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997. p. 7.

6 Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Declaración Universal de Derechos Humanos, Cincuenta años después*. Madrid, Editorial Trotta, 1999. Pgs. 34-35.



vigor en 1976, cuando fueron ratificados por el número requerido de países, para este caso 35.<sup>7</sup>

Así mismo, en la Novena Conferencia Internacional Americana, los países del continente americano reunidos en Bogotá, en abril de 1948, firmaron, seis meses antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de constitución de la OEA, en la cual se proclamaron los Derechos Fundamentales de la Persona Humana como esencia de los principios de dicha Organización. Con la Carta, en esa misma Conferencia, los Estados americanos adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otras resoluciones que se encuentran en el campo de los DDHH.

Pero no ha sido la OEA la única que se ha preocupado por incorporar en los sistemas regionales instrumentos de esta materia. El Consejo de Europa estableció el sistema de protección de los derechos humanos a partir de 1950 cuando fue adoptada la Convención Europea de Derechos Humanos y la Carta Social Europea. La Convención Europea y sus órganos han sido objeto de enmiendas que han perfeccionado el sistema a través de varios protocolos adicionales.<sup>8</sup> El más reciente de los instrumentos regionales en materia de derechos humanos es la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada por la Organización de la Unidad Africana, el 21 de octubre de 1986, a partir de la cual se establece un Sistema de Promoción y Protección de los Derechos Humanos para ese continente.

#### B. ALGUNOS PRINCIPIOS ESENCIALES DEL SISTEMA DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. El desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos ha corrido parejo con la evolución del concepto de soberanía. Atrás quedaron los tiempos en los que esta se concebía como algo absoluto y en los que en el orden internacional, el soberano podía disponer a su antojo con relación a sus súbditos. A partir del último medio siglo, y por primera vez, la humanidad ha contado con una organización internacional, las Naciones Unidas, a la cual están vinculados prácticamente todos los Estados del mundo. En su seno, y en el de las Organizaciones Regionales, han surgido mecanismos de protección internacional de los derechos humanos acatados por los mismos Estados y estos se han

7 Buergental, Thomas y otros. *Manual Internacional de Derechos Humanos*. Caracas/San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana., 1990. Cap. 2, pp. 19-34.

8 *Ibidem.*, Cap. 3, pp. 53-56.

vinculado por medio de tratados a su protección internacional. Así, por tratarse de una acción voluntaria de los Estados, a su amparo se ha ampliado la acción internacional para la protección de estos derechos, sin que la soberanía se vea conculcada, pues estos espacios están cubiertos por el derecho internacional. La protección de los derechos humanos se ha perfeccionado a partir de la transición de un sistema surgido en un esquema de asesoría y apoyo a los Estados a uno de judicialización de los mismos en procura de proteger los derechos del individuo.

A su vez: “[...] los derechos humanos han puesto de manifiesto que las obligaciones jurídicas de los Estados no derivan exclusivamente de su voluntad, manifestada en acuerdos o convenios internacionales, sino también de principios de Derecho Internacional General”.<sup>9</sup> Esto se ve reflejado en hitos como la imposibilidad de derogar o suspender ciertos derechos de la Carta de Derechos Humanos del Sistema Interamericano.<sup>10</sup>

Los dos principios rectores de este orden internacional de soberanía relativa se basan en las nociones de *ius cogens* y obligaciones *erga omnes*, que según Carrillo Salcedo son: “categorías jurídicas que han ido entrando progresivamente en la doctrina y en la práctica internacionales ante la necesidad de establecer barreras objetivas, inspiradas en la idea de humanidad, frente a la pretendida omnipotencia de la voluntad de los Estados en Derecho Internacional”.<sup>11</sup>

2. Sin perjuicio de la autonomía de los ordenamientos jurídicos domésticos, la mayoría de las fuentes apuntan a imponer la compatibilidad entre el alcance de los derechos protegidos y las obligaciones asumidas por los Estados. Para que esta armonización sea posible, es necesaria la aplicación del criterio hermenéutico del principio *pro homine*, en virtud del cual frente al reconocimiento de derechos humanos, se debe acudir a la norma más amplia y a la interpretación más favorable.<sup>12</sup>

3. En lo procesal, la protección internacional de los derechos humanos es complementaria, subsidiaria y coadyuvante con la protección y aplicación in-

9 Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos* En Derecho Internacional Contemporáneo. Madrid, Editorial Tecnos, 1995. p. 102.

10 O'Donnell, Guillermo. *Protección Internacional de los Derechos Humanos*. 2ª. edición. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989. Introducción.

11 Carrillo Salcedo *Op. cit.*, p. 107.

12 Pinto, Mónica. “El principio *Pro Homine*”. En: Abregu, Martín y Courtis, Christian, compiladores. *La Aplicación de los Tratados sobre derechos humanos por los Tribunales Locales*. Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/ Editores del Puerto, 1997.



terna de los mismos, como lo dispone el preámbulo de la Convención Americana. Por lo anterior, sólo cuando se hayan agotado las instancias internas o en los casos en los que estas no cuenten con mecanismos de protección idóneos, los individuos pueden concurrir a las instancias internacionales; este es el sentido de lo consignado en el artículo 46 de la Convención Americana.

4. Los derechos humanos son reconocidos a todas las personas naturales según lo expresa el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como las disposiciones del artículo 1 (2) que proveen que «para los propósitos de esta Convención, 'persona' significa todo ser humano», y por consiguiente, el sistema de protección de los derechos humanos en este hemisferio se limita a la protección de personas naturales y no incluye personas jurídicas. Los seres humanos son protegidos en sus acciones individuales y colectivas. Ya la CIDH se pronunció a este respecto en el informe N° 10/91 caso 10.169 (Perú) del 22 de febrero de 1991.

5. Los tratados internacionales de derechos humanos son responsabilidad de los Estados y deben cumplirse de buena fe de acuerdo con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que contiene el principio de derecho internacional de *pacta sunt servanda*. La responsabilidad del Estado es tanto un problema de eficacia (preventiva e intimidatoria), como, sobre todo, de justicia para con los titulares de los derechos humanos que no tienen por qué soportar daños, resarcibles y antijurídicos, imputables a los Estados.<sup>13</sup>

6. Los Tratados de derechos humanos no son de cumplimiento condicional ni de obligaciones recíprocas entre las partes. No tienen el sentido de los contratos sinalagmáticos. No se rigen por el enunciado del código civil de que nadie está obligado a cumplir si la otra persona no cumple o se allana a hacerlo.

7. Progresividad. Los tratados referentes a los derechos humanos ofrecen la posibilidad de desarrollo progresivo. Constituyen una suerte de garantía mínima y ofrecen un régimen que es siempre posible expandir pero no restringir; “[...] en ellos se protegen los derechos que, en un momento dado, los gobiernos han estado dispuestos a someter a una tutela internacional. Se trata de compromisos mínimos, cuyo alcance se reconoce expresamente ampliable a través de otros instrumentos jurídicos”.<sup>14</sup>

13 Piza Rocafort, Rodolfo. *Responsabilidad del Estado y Derechos Humanos*. San José, Universidad Autónoma de Centro América, 1988. p. 10.

14 Nikken, Pedro. “Bases de la progresividad en el Régimen Internacional de Protección de los Derechos Humanos”. En: *CIDH. Derechos Humanos en las Américas*. Washington, 1984. Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee De Abranches. p. 22-39.

## II. SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como se anotó, el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos se inicia formalmente en la Novena Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá en abril de 1948, en la cual se aprobó la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Esta proclamó los derechos de la persona humana como base de la Organización. También, se aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que dio inicio formal al sistema. En dicha Conferencia se adoptaron varias resoluciones que se enmarcan en el campo de los derechos humanos, como aquellas mediante las cuales se adoptaron las convenciones sobre la “Concesión de los derechos civiles de la mujer” y sobre la “Concesión de los derechos políticos de la mujer”, la relacionada con la “Condición económica de la mujer trabajadora” y se aprobó la “Carta Internacional de Garantías Sociales”.

Es importante destacar que la Declaración establece derechos protegidos y deberes correlativos, siendo el primer instrumento internacional de su género, anterior a la aprobación de la Declaración Universal, en el ámbito de las Naciones Unidas. Con la adopción de la Declaración, se establece el sistema inicial de protección de los derechos humanos. La misma, a pesar de ser de carácter declarativo, es vinculante para los Estados miembros de la OEA y, por lo tanto, constituye una fuente de obligaciones internacionales para los países miembros, por el solo hecho de serlo; según lo expresó la corte en la opinión consultiva OC-10 del 14 de julio de 1989. A este respecto, la Asamblea General de la Organización ha reconocido reiteradamente que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la OEA.<sup>15</sup>

*Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin in-*

15 Por ejemplo, en la resolución 314 (VII-O/77) del 22 de junio de 1977, la Asamblea General encomendó a la Comisión la elaboración de un estudio en el que consignara la “obligación de cumplir los compromisos adquiridos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. Así también la resolución 371 (VIII-78) del 1 de julio de 1978, la resolución 370 (VIII-0/78) del 1 de julio de 1978, por citar algunos ejemplos.



tegrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.<sup>16</sup>

En 1969, en San José de Costa Rica, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, que entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Este instrumento fortalece el sistema interamericano, dada su naturaleza jurídica. Es el tratado más importante en materia de esos derechos en el continente americano, y el que otorga mayor efectividad a los mecanismos interamericanos de promoción y protección de los derechos humanos.<sup>17</sup> Para la protección de los derechos consagrados, la Convención declara como órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos ha seguido avanzando con la adopción de otros instrumentos que establecen normas de conducta obligatoria para los Estados y, a través de los años, ha logrado estructurar un sistema regional de protección y promoción de los derechos humanos. Dentro de estos instrumentos se encuentran los siguientes:

— Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, aprobada el 9 de diciembre de 1985.

— Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, aprobado el 8 de junio de 1990.

— Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; aprobada el 9 de abril de 1994.

— Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", aprobada el 9 de junio de 1994.

16 Rodríguez, Diego, Martín, Claudia y Ojea, Tomás, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington, 1999, p. 49.

17 Actualmente la Convención ha sido ratificada por 25 Estados miembros de la OEA (Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Chile, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela). Algunos países no la han firmado ni ratificado (Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Guyana, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas). Estados Unidos firmó la Convención pero no la ha ratificado.

— Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", aprobado el 17 de noviembre de 1988. Entró en vigor en 1999.

#### A. LA COMISIÓN Y LA CORTE

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada durante la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, realizada en Santiago de Chile en 1959; su Estatuto fue aprobado el 25 de mayo de 1960 y se instaló formalmente el 3 de octubre de 1960. El Estatuto aprobado declaró a la Comisión como órgano autónomo. Su mandato se limitaba a promover el respeto por los derechos humanos entre los Estados partes, entendiendo por tales los consagrados en la Declaración Americana, pero no la dotó de herramientas explícitas para asegurar su protección.

La VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Punta del Este, Uruguay en 1962, consideró insuficientes las atribuciones y facultades de la CIDH previstas en el Estatuto, debido a que "carecía de bases constitucionales sólidas para actuar en contra de la voluntad de los Estados"<sup>18</sup> y decidió fortalecer y ampliar sus atribuciones y facultades. El estatuto original estuvo vigente hasta 1965, cuando la II Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, lo modificó. Posteriormente, durante la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria reunida en Buenos Aires en 1967, se adoptó el Protocolo de Buenos Aires, que enmendaba la Carta de la OEA, y en la cual se elevó a la Comisión al rango de órgano principal de la Organización.

LA CIDH tiene como función principal "promover la observancia y defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia".<sup>19</sup> Se compone de siete miembros, elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización, quienes deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. La Directiva de la Comisión está compuesta por un Presidente, un primer Vicepresidente, y un segundo Vicepresidente. El nuevo Reglamento de la CIDH establece, en su artículo 13, que la Secretaría Ejecutiva está compuesta por un Secretario Ejecutivo y por lo menos un Secretario Ejecutivo Adjunto; y por el

18 Faúndez Ledesma, Héctor. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, Aspectos institucionales u procesales*, IIDH, 1996, p.29.

19 Artículo 41 de la Convención, artículo 1 del Estatuto de la CIDH y artículo 1 del Reglamento.



personal profesional, técnico y administrativo. La Secretaría tiene como funciones, preparar los proyectos de informe, resoluciones, estudios y otros trabajos que le encomienden la Comisión o el Presidente, recibir y dar trámite a la correspondencia y las peticiones y comunicaciones dirigidas a la Comisión y solicitar a las partes interesadas la información pertinente para cada caso concreto.<sup>20</sup>

El artículo 41 de la Convención establece que la CIDH tiene las siguientes funciones y atribuciones:

— Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.

— Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.

— Preparar estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.

— Solicitar a los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.

— Atender consultas que, por medio de la secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, prestarles el asesoramiento que éstos le soliciten.

— Actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la Convención.

— Rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

El artículo 25 del Reglamento faculta a la CIDH para solicitar la adopción de medidas cautelares con el fin de evitar daños irreparables a las personas, en caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo con la información disponible. Adicionalmente, y como una de sus principales funciones, está la de realizar visitas *in loco*, previo consentimiento del Estado en

20 Reglamento de la CIDH, artículo 14.

cuestión, para cuyo eficaz cumplimiento solicitará las facilidades pertinentes, que serán proporcionadas por el Estado, según lo establece el artículo 51 del Reglamento.

### B. LAS COMUNICACIONES INDIVIDUALES

La Convención establece, en su artículo 44, que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la CIDH peticiones que contengan denuncias o quejas de violaciones a la Convención por un Estado parte. "Así la Convención otorga al individuo cierta capacidad jurídica en el plan internacional que le permite poner en juego la responsabilidad de un Estado parte en la Convención, ya sea contra un Estado del cual el individuo es nacional o contra cualquier otro Estado que haya violado sus derechos".<sup>21</sup>

Para que una petición sea admitida por la CIDH se requiere que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna;<sup>22</sup> que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; que la materia de la petición no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y que contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión y domicilio de quien somete la petición.<sup>23</sup> La CIDH ha ampliado además su competencia, al establecer en su Reglamento la posibilidad de actuar *motu proprio*, es decir, iniciar la tramitación de un caso con base en información obtenida, sin que exista un reclamante.<sup>24</sup>

La Convención establece, además, en su artículo 46.2, como eximentes del previo agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, la inexistencia de tales recursos en el Estado de que se trate, así como la actuación del Estado tendiente a privar a la víctima del acceso a dichos recursos o el retardo injustificado en la decisión de los mismos. La Corte Interamericana ha establecido que no es suficiente la existencia formal de tales recursos sino que los mismos

21 Santoscoy, Berta. *Estudios Básicos de Derechos Humanos VI*, IIDH, p. 419.

22 "La regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser esta coadyuvante o complementaria de la interna", CIDH, Caso Velásquez Rodríguez, *sentencia del 29 de julio de 1988*, serie C N.4, párrafo 64.

23 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 46.1.

24 Reglamento de la CIDH, artículo 24.



deben ser adecuados y efectivos. Adecuados significa que sean idóneos para proteger la situación jurídica infringida. Y que sean efectivos significa que deben ser capaces de producir el resultado para el que han sido concebidos.<sup>25</sup>

### C. SOLUCIONES AMISTOSAS

La CIDH, en la tramitación de los casos, busca que las partes logren acuerdos de solución amistosa. Según lo establecido en el artículo 41 del Reglamento, la Comisión se pondrá a disposición de las partes en cualquier etapa del examen de una petición o caso, por iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de ellas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto. La Comisión podrá dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa si advierte que el asunto no es susceptible de resolverse por esta vía, o alguna de las partes no consiente en su aplicación, decide no continuar en él, o no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa. Si se logra una solución amistosa, la Comisión aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmitirá a las partes y lo publicará. Antes de aprobar dicho informe, la Comisión verificará si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento en el acuerdo de solución amistosa.

De no llegarse a una solución amistosa, la Comisión prosigue el trámite de la petición o caso, haciendo el análisis sobre el fondo, y redacta un informe según lo establecido en el artículo 50 de la Convención en el cual expone los hechos y conclusiones y fija un plazo dentro del cual el Estado en cuestión debe informar sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. El Estado no está facultado para publicar el informe hasta el momento en que la Comisión adopte una decisión al respecto. Si en un plazo de seis meses, a partir de la remisión de dicho informe, el asunto no se ha solucionado o sometido a la Corte Interamericana, la CIDH puede emitir su opinión, conclusiones y recomendaciones y fijar un plazo para que el Estado tome las medidas necesarias según lo establecido en el artículo 51 de la Convención, o puede remitir el caso a la Corte.

El nuevo Reglamento de la CIDH que entró en vigor el primero de mayo de 2001, establece, en su artículo 43, la posibilidad de que el peticionario solicite el sometimiento de un caso a la Corte. Para esto, el peticionario debe exponer la posición de la víctima o sus familiares, si fueren distintos del peticionario;

25 CIDH. *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988, párrafos 64 a 66.

los datos de la víctima y sus familiares, los fundamentos con base en los cuales considera que el caso debe ser remitido a la Corte, la prueba documental, testimonial y pericial disponible, y sus pretensiones en materia de reparaciones y costas.

Por otro lado, la CIDH, según lo establecido en el artículo 44 de su Reglamento, establece como elementos para remitir un caso a la Corte: la posición del peticionario, la naturaleza y gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema, el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y la calidad de la prueba disponible.

### D. LAS OBSERVACIONES IN LOCO Y LOS INFORMES ESPECIALES

El artículo 51 del Reglamento de la Comisión consagra la función de la CIDH de practicar inspecciones *in loco* en los países miembros. Para tal fin, el artículo 54 del Reglamento establece que el Estado que invite a la Comisión a una observación *in loco*, u otorgue su anuencia para ello, concederá a la Comisión Especial (designada a este efecto) todas las facilidades necesarias para llevar a cabo su misión y, en particular, se comprometerá a no tomar represalias de ningún orden en contra de las personas o entidades que hayan cooperado con ella mediante informaciones o testimonios.

Estas visitas realizadas por medio de misiones observadoras han sido indispensables en la preparación de estudios e informes y para formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros de la OEA. Estas observaciones *in loco* deben ser realizadas con la anuencia o invitación del gobierno respectivo, según lo establecido en el Estatuto de la Comisión (artículo 18, letra g). Esta función de la CIDH sólo empezó a hacerse de manera sistemática después de la visita que la Comisión hizo a Chile entre el 22 de julio y el 2 de agosto de 1974.

Durante las visitas *in loco*, la CIDH reúne valiosa información sobre la situación general de los derechos humanos en el territorio de los Estados, la cual facilita la elaboración de los informes por países o el establecimiento de hechos. Sin embargo, las visitas *in loco* tienen un carácter general y no persiguen específicamente la investigación de casos individuales. En general, después de una visita *in loco*, la CIDH decide la elaboración de un informe especial teniendo en cuenta las denuncias recibidas sobre violaciones sistemáticas a los derechos humanos y las apreciaciones que se deriven de las observaciones que obtuvo sobre el terreno. Normalmente, la Comisión elabora informes especiales que cubren períodos de tres a cinco años, según la situación de cada Estado.



En varias ocasiones, las recomendaciones que la CIDH formula en sus informes sobre países han servido para que los gobiernos modifiquen conductas violatorias de los derechos humanos. A través de esos informes, la CIDH ha puesto en conocimiento de la comunidad internacional los principales acontecimientos en materia de derechos humanos en el continente y la documentación contenida en ellos constituye un material factual e histórico importante que puede ser utilizado posteriormente para efectos de la protección de los derechos humanos. Informes como los realizados sobre la situación de derechos humanos en Argentina, Chile y Uruguay han servido para dar a conocer a la comunidad internacional las graves violaciones a los derechos humanos acontecidas en estos países durante regímenes *de facto*.

En el caso de Colombia, la CIDH ha realizado cuatro visitas *in loco*, en 1980, 1989, 1992 y 1997 y ha realizado tres informes especiales, en 1981, 1993 y 1999. El gobierno colombiano invitó a la Comisión para realizar una visita en el segundo semestre de 2001.

### E. LAS RELATORÍAS

El artículo 15 del Reglamento de la Comisión establece que la CIDH creará relatorías para el mejor desempeño de sus funciones. Mediante estas, la Comisión impulsa el tratamiento de temas especiales o la situación de derechos humanos en grupos particulares de personas. Las relatorías evalúan la situación respectiva y realizan informes para ser presentados al plenario de la Comisión. Las relatorías que se encuentran en actividad son las siguientes: relatoría para la libertad de expresión, de derechos de la mujer, de derechos del niño, condiciones de los centros de detención de las Américas, desplazados internos, y derechos de los trabajadores migratorios y sus familias.

### F. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948, se adoptó la resolución XXXI, denominada "Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre". Con esto se reconoció la necesidad de un tribunal que, como órgano jurídico, amparare los derechos reconocidos por la Declaración. Con la adopción de la Convención Americana en noviembre de 1969, se creó la Corte Interamericana de Derechos humanos, la cual aprobó su Estatuto en 1979, y fue instalada oficialmente el 3 de septiembre de 1979 en San José de Costa Rica.

La Corte Interamericana es una institución jurídica autónoma, compuesta por siete jueces de la más alta autoridad moral, nacionales de los Estados miem-

bros, cuyo objeto principal es la aplicación e interpretación de la Convención, según lo establece el artículo 52 de la Convención. El artículo 61 de la Convención establece que sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte. A diferencia del sistema europeo de derechos humanos, en el sistema interamericano las víctimas no están facultadas para presentar un caso directamente ante la Corte. No obstante, el Reglamento de la Corte permite a las víctimas o sus representantes participar en forma limitada en el proceso. Así, la Corte puede solicitar a las víctimas o a sus representantes que presenten alegatos, con independencia de la opinión de la Comisión, en relación con las medidas de reparación y compensación que deban aplicarse a un Estado responsable por la violación de los derechos protegidos por la Convención.

Cuando la Corte decide que hubo violación de un derecho protegido por la Convención, dispone que se garantice al lesionado el goce de sus derechos o libertades conculcados, y de ser procedente, dispone que se reparen las consecuencias y el pago de una indemnización. Los fallos de la Corte son definitivos e inapelables, y los Estados partes se comprometen a cumplir la decisión de la Corte. La Corte puede además tomar medidas provisionales en casos de extrema gravedad y cuando sea necesario evitar daños irreparables.

La competencia de la Corte no opera *ipso jure*, y no se considera que un Estado haya aceptado su jurisdicción por el sólo hecho de haber ratificado la Convención. La Convención, en su artículo 62, establece que todo Estado puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión de la Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia contenciosa de la Corte sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención.

La Corte tiene una función consultiva, ya que los Estados miembros y los órganos de la Organización pueden consultarla acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, o sobre la compatibilidad de la ley interna de cualquier Estado con los instrumentos del sistema, según lo establece el artículo 64.1 de la Convención. La Corte ha considerado que "la función consultiva que le confiere el artículo 65 de la Convención es única en el derecho internacional contemporáneo".<sup>26</sup> Según la Corte, su competencia consultiva fortalece la capacidad de la organización para resolver los asuntos que surjan por la aplicación de la Con-

26 OC-3/83. Párrafo 43.



vención, ya que permite a los órganos de la OEA consultar a la Corte cuando se presenten dudas relacionadas con su interpretación.<sup>27</sup>

### III. LOGROS DEL SISTEMA, LIMITACIONES Y RETOS

#### A. DESARROLLOS Y LOGROS

En el transcurso de su existencia, y especialmente desde el momento en que entró en funciones la Comisión y luego la Corte, el Sistema Interamericano ha contribuido poderosamente a la protección de los derechos humanos en el hemisferio. Los ha promovido, ha creado conciencia sobre su importancia y, sobre todo, ha desplegado su acción para darles vigencia y protegerlos.

Gracias a esto se han salvado muchas vidas, se ha logrado que en muchos casos se haga justicia, que se sigan los procedimientos del debido proceso, que se repare a las víctimas, que se amparen las libertades públicas y que por parte de los Estados se modifiquen o se deroguen normas que conculcan libertades protegidas, o se modifiquen conductas que atentan contra los derechos humanos.

Las medidas cautelares o las provisionales han evitado muchos atropellos y han preservado muchas vidas. Las visitas *in loco* y los informes sobre países han contribuido poderosamente a sensibilizar la opinión pública, a propiciar herramientas de conocimiento que han servido de base para que se pronuncien los órganos políticos de la Organización y para crear un clima de conocimiento y rechazo que ha incidido en el derrumbe de las dictaduras. Las opiniones consultivas han contribuido notoriamente a precisar y fijar el alcance de ciertos derechos y procedimientos. Y el tratamiento de casos individuales en la Comisión y en la Corte, ha enriquecido mucho la jurisprudencia sobre la protección internacional de los derechos humanos. A propósito de esto último, y a manera de ejemplo, citaremos algunos casos y temas relevantes:

#### 1. Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia del 29 de julio de 1988.

Está providencia que es producto de la primera Corte, marca un hito en el sistema por la calidad de la jurisprudencia que produjo. Estableció patrones de interpretación a partir de ella con relación a los procedimientos, a la evaluación y a la carga de las pruebas, al agotamiento de los recursos internos, a la especi-

<sup>27</sup> CIDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos humanos, 1994*. Secretaría General de la Organización de los estados Americanos, Washington D.C., 1995, p. 8.

ficidad de la protección internacional de los derechos humanos frente a la justicia penal, a las desapariciones como un delito contra la humanidad, y en cuanto a las diferencias entre los dos órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, es decir la Comisión y la Corte.

2. **Las amnistías.** Algunos países de la región latinoamericana y del Caribe, han padecido conflictos armados como los de Centroamérica, Perú y Colombia, o han vivido feroces dictaduras como las que azotaron el Cono Sur. En esas circunstancias proliferaron las violaciones a los derechos humanos y, pasado el conflicto o en el tránsito de las dictaduras a los gobiernos civiles, en algunos países se promulgaron leyes de amnistía.

La Comisión Interamericana conoció de varios casos referentes a este asunto y ha tenido la oportunidad de desarrollar una importante jurisprudencia que en ciertos aspectos ha marcado hitos en el orden mundial. Se ha ocupado de ello a propósito de Argentina, Informe 28/92 e Informe Anual de la CIDH 1992-1993, párrafo 41; Informe 29/92 Uruguay, Informe anual de la CIDH 1992-1993 párrafo 51; Informe 34/96s y 36/96, Chile, Informe Anual de la CIDH 1996, párrafos 76 y 78 respectivamente; Informe 25/98, Chile, Informe Anual de la CIDH 1997, párrafo 71; Informe 1/99, El Salvador, Informe Anual de la CIDH 1998, párrafo 106 y en el Tercer Informe sobre Colombia en 1999, párrafo 345. La Comisión ha reiterado la primacía y prevaencia de los instrumentos internacionales protectores de los derechos humanos, frente la legislación interna de los Estados cuando esta pugna con la anterior.

La Corte ha establecido que los Estados partes en la Convención no pueden invocar disposiciones de su derecho interno, como las leyes de amnistía, para incumplir sus obligaciones derivadas de la Convención. Se ha pronunciado para hacer valer el derecho a la justicia y a los procedimientos para obtenerla por parte de las víctimas, por encima de normas de contenido interno que bloquean los procedimientos jurídicos conducentes a ello. Se ha pronunciado sobre el sentido de la reparación integral que incluye el derecho a la verdad, al conocimiento de lo que ha sucedido, a la reparación de orden moral y material y a la necesidad de que la justicia interna actúe para derivar las responsabilidades de los agentes violadores.

3. **Derechos humanos y derecho humanitario.** Como se anotó, en varios países de la región han tenido lugar conflictos armados de carácter interno, en los cuales se han producido no solamente violaciones a los derechos humanos sino también al derecho humanitario. La Comisión Interamericana ha hecho



unas aproximaciones al tema. Por su parte, la Corte se ha pronunciado sobre su incompetencia y la de la Comisión para decidir sobre derecho humanitario en el marco de la Convención Americana.

En su Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, en 1999, la Comisión dedica todo un capítulo, el IV, al derecho humanitario. Recuerda que en múltiples ocasiones y con motivo de hechos acaecidos en ese país, ella no ha sido indiferente y ha condenado atrocidades y actos ilegales cometidos por grupos armados disidentes. Considera "necesario utilizar el derecho humanitario conjuntamente con el derecho de los derechos humanos en informes generales", porque aquel puede proporcionar "para la preparación de un informe una serie de estándares legales que le permiten examinar no solamente la conducta de las fuerzas de seguridad del Estado sino también de los oponentes armados y le permite tomar nota y clasificar los actos de violencia que infrinjan dichos estándares".<sup>28</sup> En sus análisis, la Comisión ha utilizado, también, elementos del derecho humanitario, en casos como.<sup>29</sup> La Leche (Colombia), Abella "La Tablada" (Argentina), y Coard y otros (USA).<sup>30</sup> Pero una cosa es utilizar este elemento para enriquecer la comprensión y el análisis en sociedades en conflicto y otra es lo relacionado con la competencia de la Comisión y la Corte para aplicarlo. En el caso denominado Las Palmeras, contra el Estado colombiano, al resolver favorablemente unas de las excepciones preliminares propuestas por Colombia, la Corte expresó:

28 CIDH. Washington. *Tercer Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*. Secretaría General. Organización de los Estados Americanos. p. 81.

29 Ver casos CIDH 7.481/82, 10.593/93, 10.915/94, 10.548/96, 10.559/96, 11.137/97 (Abella), 11.142/97 (La Leche), 11.411/97, 10.480/99, 10.951/99 (Coard y otros), 11.519/99, 11.763/99.

30 Caso 10.951/99 (Coard y otros), CIDH. En el caso Coard contra los Estados Unidos cuando los acontecimientos de la invasión a Granada, la Comisión se explayó en consideraciones acerca de la aplicación del derecho humanitario y consideró que "39. si bien el derecho internacional humanitario se aplica principalmente en épocas de guerra y el derecho internacional de los derechos humanos se aplica más plenamente en épocas de paz, la posible aplicación de uno no excluye o desplaza necesariamente al otro. Existe una vinculación integral entre los derechos humanos y el derecho humanitario, ya que ambos comparten un núcleo común de derechos no derogables y un propósito común de proteger la vida y la dignidad humana, y puede haber una sustancial superposición en la aplicación de ambos cuerpos normativos. Ciertas garantías básicas se aplican en todas las circunstancias, incluidas las situaciones de conflicto y ello se refleja, *inter alia* en la designación de ciertas protecciones relacionadas con la persona como normas perentorias —*ius cogens*— y obligaciones *erga homines*, y en un vasto conjunto de derecho de los tratados, en principios de derecho internacional consuetudinario, y en la doctrina y la práctica de los órganos de derechos humanos como esta comisión".

*El hecho de que los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos deban observar de buena fe los Convenios de Ginebra y ajustar su legislación interna al cumplimiento de esos instrumentos, no le confiere competencia a la Comisión para deducir responsabilidad del Estado con base en ellos [...] Si bien la Comisión Interamericana tiene amplias facultades como órgano de promoción y protección de los derechos humanos, de la Convención Americana se desprende, con toda claridad, que el procedimiento iniciado en casos contenciosos ante la Comisión que culminen en una demanda ante la Corte, debe referirse precisamente a los derechos protegidos por dicha Convención (cfr. artículos 33, 44, 48.1 y 48). Se exceptúan de esta regla, los casos en que otra Convención, ratificada por el Estado, confiere competencia a la Comisión o a la Corte Interamericanas para conocer de violaciones de los derechos protegidos por dicha Convención, como, por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas".<sup>31</sup>*

**4. Cumplimiento de las recomendaciones.** Un tema de debate ha sido el del alcance vinculante de las recomendaciones de la CIDH. A este respecto, en el caso Caballero Delgado y Santana, (sentencia del 8 de diciembre de 1995) y en el caso Genie Lacayo (sentencia del 29 de enero de 1997) la Corte expresó que el término *recomendaciones* usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente, de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado.

En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir una recomendación no obligatoria. En un caso posterior (Loayza Tamayo, sentencia del 17 de septiembre de 1997), la Corte reiteró su posición pero trató de matizarla en este sentido:

*80. Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene*

31 *Caso Las Palmeras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 04 de febrero de 2000. Serie C: Resoluciones y Sentencias. 66.*



la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función 'promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio' (Carta de la OEA, artículos 52 y 111). 81. Así mismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte 'para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraído por los Estados Partes', por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.

Esta última, precisamente, ha sido la posición de la Comisión.

En este sentido, el Estado colombiano adoptó una importante medida en materia de derechos humanos, al aprobar la ley 288 el 5 de julio de 1996. Esta ley establece un procedimiento para indemnizar a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos en aquellos casos en que organismos internacionales, como la Comisión, hayan concluido que el Estado de Colombia ha incurrido en una violación de los derechos humanos y hayan recomendado el pago de una indemnización. La Ley No. 288 establece un Comité de Ministros y obliga al Gobierno a pagar una indemnización, en todos aquellos casos en que dicho Comité esté de acuerdo con la decisión del organismo internacional. Esta indemnización debe proporcionarse aún en aquellos casos en que las víctimas no hayan iniciado un proceso interno para ser indemnizadas.

Sobre este particular, la Comisión se pronunció en su informe anual de 1996, al expresar:

*El efecto positivo de la Ley No. 288 ya se ha observado en relación con los casos colombianos de derechos humanos ante la Comisión. La legislación ha sido aplicada en varios casos, previamente decididos por la Comisión, en los que se recomendaba una indemnización. También se ha aplicado para permitir una indemnización en un caso presentado a la Comisión, que actualmente se encuentra en procedimiento de solución amistosa. La Comisión considera que la adopción de esta ley es una medida muy importante para proteger los derechos humanos en Colombia.*<sup>32</sup>

32 CIDH, Informe Anual 1996. Capítulo 5, párrafo 9 y 10.

Sin embargo, algunos consideran que la adopción de dicha ley puede acarrear un doble riesgo, en la medida en que puede

*debilitar las instancias internas creadas para ese efecto (implementar las recomendaciones de la CIDH) que ya han demostrado su eficacia y el rigor jurídico de sus decisiones, a la vez que tiende a convertir, de manera simplista, la solución al grave problema de la violación de los derechos humanos en una reparación de carácter económico sin atender a sus causas reales y sin enfrentar, con mecanismos de derecho interno posibles, las alarmantes cifras de impunidad.*<sup>33</sup>

**5. Cuarta instancia.** Dado que la protección internacional de los derechos humanos es de carácter subsidiario o coadyuvante con la interna, la CIDH ha establecido que existe un límite a su competencia *ratione materiae*, lo que se ha denominado la fórmula de la cuarta instancia. En el Sistema Interamericano, el Estado tiene la prerrogativa de solucionar la situación jurídica infringida en su ordenamiento interno y brindar las reparaciones a las que haya lugar dentro del marco de su sistema jurídico.

A este respecto, la Comisión ha expresado que

*La premisa básica de esa fórmula es que la Comisión no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y aplicando las debidas garantías judiciales, a menos que considere la posibilidad de que se haya cometido una violación de la Convención. La Comisión es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre su fundamento cuando esta se refiere a una sentencia judicial nacional que ha sido dictada al margen del debido proceso, o que aparentemente viola cualquier otro derecho garantizado por la Convención. Si, en cambio, se limita a afirmar que el fallo fue equivocado o injusto en sí mismo, la petición debe ser rechazada conforme a la fórmula arriba expuesta. La función de la Comisión consiste en garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes de la Convención, pero no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan*

33 Briceño-Donn, Marcela. "Reflexiones sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos". En: *Visiones de la OEA, 50 años*. Santafé de Bogotá, 1998. p. 352.



*haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.*<sup>34</sup>

**6. Derechos humanos y democracia representativa.** Son muchos los casos tramitados en la Comisión en referencia a los derechos políticos y entre ellos a los asuntos electorales. Respecto a estos, Estados como México, en otra época, fueron reticentes a que la Comisión se ocupara de ellos, e incluso impugnaron su competencia para ello, basándose en que eran asuntos políticos exclusivamente internos. Esta posición ha variado, incluyendo la del Estado aludido y, hoy en día, se acepta sin discusión la competencia de la Comisión en esos dominios. Sin embargo, hay un caso que merece mención particular porque, a propósito de él, la Comisión tuvo la oportunidad de sentar doctrina y de entrar en consideraciones sobre la democracia representativa en el sistema, y los derechos humanos. Se trata del Caso 11.863. Andrés Alwin Azocar y otros (Chile), en el cual los peticionarios impugnaban la institución de los senadores vitalicios, establecida en la Constitución de su país (artículo 45), por ser contraria a la Convención Americana, al derecho a la igualdad del sufragio, a la igualdad de derechos y oportunidades y a la soberanía popular. En sus objeciones el Estado adujo que "la circunstancia de existir aspectos políticos y jurídicos que son considerados obstáculos para el pleno desarrollo de la democracia, o de un concepto ideal de ella, no pueden ser asimilados a hechos violatorios".

Además de otras consideraciones que llevaron a la Comisión a recomendar al Estado que adecuara su ordenamiento jurídico para garantizar plenamente a todos los ciudadanos el derecho de votar y a ser elegidos en condiciones de igualdad, la Comisión se detuvo en el aspecto de la democracia representativa y los derechos humanos. Recordó que en varias ocasiones anteriores había señalado la estrecha vinculación que existe entre democracia representativa y la protección de los derechos humanos. Expresó que el sistema interamericano incorpora esencialmente el concepto de democracia representativa desde sus textos fundacionales y lo reitera en la Reforma a la Carta producida por el Protocolo de Cartagena, y que no solo consagró el concepto en sus textos sino que creó todo un mecanismo de protección hemisférica para el caso de que en alguno de sus Estados miembros se rompa el orden democrático (Resolución 1080 y Protocolo de Washington de 1992). Para la Comisión

34 CIDH, Informe Anual 1996, Informe N. 39/96, Caso 11.673, Santiago Marzióni. Párrafos 50 y 51.

*no es extraño que la elaboración jurídica hemisférica haya insistido en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos definidos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado, lo cual a su vez supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales. A juicio de la Comisión, el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que el pueblo es titular de la soberanía política y en ejercicio de esta soberanía elige a sus representantes para que ejerzan el poder político...solo a través del ejercicio efectivo de la democracia representativa pueden garantizarse a plenitud los derechos humanos.*<sup>35</sup>

**7. Los derechos económicos y sociales.** Aunque estos derechos están consagrados en la Carta de la Organización de Estados Americanos y en la Declaración de Derechos y Deberes de 1948, el sistema interamericano no se ha ocupado mucho de ellos a partir de casos, sin perjuicio de haber aludido a ellos reiteradamente en los Informes sobre la situación de los países y en sus Informes destinados a la Asamblea General. Posiblemente, ha contribuido a ello el hecho de que estos derechos no son de exigibilidad inmediata, sino de cumplimiento diferido, en la medida en que lo que se exige es poner el empeño y adelantar políticas que conduzcan a su realización. De la misma manera, pudo haber contribuido el hecho de que el Protocolo Adicional de San Salvador, en materia de Derechos Económicos y Sociales, fue aprobado en 1988, pero solo entró en vigencia recientemente.

Sin embargo, en el campo de los derechos sociales de índole laboral es muy significativo el Caso "Baena Ricardo y otros", tramitado ante la Comisión contra Panamá, referente a derechos sindicales y definido por la Corte, en Sentencia del 18 de noviembre de 1999. Es interesante anotar que en respuesta a una excepción propuesta por el Estado de Panamá, la Corte determinó que:

*57 [...] la naturaleza de las recomendaciones emitidas por dicho Comité [Comité de Libertad Sindical de la OIT es diferente a la de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana. En el primer caso se trata de un acto propio de un órgano de la OIT con el efecto jurídico propio de una recomendación a los Estados. En el segundo caso se trata de una sentencia que, en los términos de la Conven-*

35 Informe 137/99. Caso 11.863. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999. p. 571.



*ción, es definitiva e inapelable (artículo 67), y de obligatorio cumplimiento (artículo 68.1).*<sup>36</sup>

Lo anterior contrasta con reciente providencia de la Corte Constitucional de Colombia para resolver una tutela en asuntos laborales, en cuanto a la valoración de este tipo de recomendaciones.

### B. LIMITACIONES

1. La primera limitación con que se encuentra el sistema internacional de protección hemisférica es la debilidad de los sistemas judiciales en la mayoría a los Estados de la región latinoamericana y del Caribe. En ellos, el sistema judicial es lento, en muchos casos no cuenta ni con la debida preparación de los funcionarios ni con la debida dotación, frecuentemente los términos judiciales no se cumplen en perjuicio de los detenidos y el sistema carcelario es muy deficiente, por decir lo menos. De esta manera, las múltiples fallas de los sistemas nacionales repercuten en el sistema de protección interamericano puesto que por no encontrar respuesta jurídica adecuada a sus peticiones ante su propio sistema judicial nacional, la víctima tiene el campo abierto para acudir a la protección internacional atiborrándolo. De esta suerte, el sistema hemisférico a pesar de ser subsidiario y complementario, se convierte muchas veces en la única forma de proteger los derechos de las víctimas en la región.

2. **Asimetría.** En la actualidad veinticuatro estados han ratificado la Convención.<sup>37</sup> De ellos veintiuno han aceptado la competencia contenciosa de la Corte,<sup>38</sup> tres que han ratificado la Convención, no han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte.<sup>39</sup> Y diez Estados no han ratificado la Convención por lo que sólo les son aplicables las normas del sistema con base en la Declaración Americana.<sup>40</sup> En este sentido se podría afirmar que existen “tres niveles de

36 *Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia sobre Excepciones Preliminares*, 18 de noviembre de 1999. Serie C: Resoluciones y Sentencias 61.

37 Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana de Derechos Humanos por comunicación dirigida al Secretario General de la OEA el 26 de mayo de 1998.

38 Estos países son: Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, quien denunció la Convención, Uruguay y Venezuela.

39 Estos son: Dominica, Granada, Jamaica.

40 Estos son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Guyana, Santa Lucía, Saint Vincent y las Granadinas, y Saint Kitts-Nevis.

aplicación, lo que evidentemente no contribuye a la igualdad entre los diferentes países, y en cambio sí facilita la utilización política de instrumentos concebidos para evitar prácticas discriminatorias en detrimento de la persona humana y de los sujetos de derecho internacional”.<sup>41</sup>

Como se ha anotado, los treinta y cinco Estados que conforman la OEA —incluyendo a Cuba cuyo gobierno por determinación de los órganos políticos está suspendido—, se han vinculado en forma diferente en lo que respecta a los instrumentos fundamentales de derechos humanos y a la aceptación de la competencia de la Corte. Todos los países latinoamericanos (excepto Cuba, con respecto a la Convención y a la jurisdicción de la Corte, por la razón expuesta) han aprobado la Declaración, ratificado la Convención y aceptado la competencia de la Corte. (En el gobierno de Fujimori, el Perú desconoció esta competencia pero el nuevo gobierno ha enmendado la situación). A su vez, ni los Estados Unidos ni Canadá, ni algunos estados del Caribe han ratificado la Convención y no reconocen la competencia de la Corte. De los países del Caribe de habla inglesa, sólo cuatro han ratificado la Convención. Sólo uno, Barbados ha aceptado la competencia de la Corte, mientras que Trinidad y Tobago la aceptó pero, posteriormente denunció la Convención en el año 1998. Esta situación ha llevado a algunos a considerar que se trata más de un sistema latinoamericano de derechos humanos que de un sistema interamericano. La asimetría mencionada no sólo tiene efectos procedimentales sino que horada la credibilidad del sistema en su conjunto, en la medida en que el grado de compromiso vinculante no es el mismo para todos los Estados.

3. **Se requiere mayor compromiso de los órganos políticos.** Los órganos políticos son pródigos en declaraciones y en atribuir mandatos a los órganos de derechos humanos del Sistema, especialmente a la Comisión. Puede anotarse que frecuentemente no hay una correspondencia entre los encargos y mandatos que se le otorgan a estos y los medios materiales para llevarlos a cabo, lo que incide sobre las carencias económicas a las que nos referiremos más adelante. Por otra parte, los órganos políticos en ocasiones fundamentales no han asumido el compromiso adecuado de apoyo al sistema de derechos humanos. Cito, como ejemplo, dos acontecimientos recientes. Ante el desconocimiento por parte del Perú de una sentencia de la Corte y su sustracción unilateral e ilegal del reconocimiento de la competencia de la misma, los órganos políticos no tomaron ninguna acción de importancia. Así mismo, en momentos en que esta-

41 Briceño-Donn, Marcela, *Op cit.*, p.336.



ba reunida la Asamblea General y, no obstante, unas medidas provisionales decretadas por la Corte en un caso de pena de muerte, Trinidad y Tobago ejecutaron a la persona destinataria de estas medidas, sin que esto produjera reacción alguna por parte de la Asamblea General.

**4. Carencia de personal y de medios.** Como se ha anotado, el sistema tiene a su haber una serie de logros. Por ejemplo, la Comisión ha producido más de quinientos cincuenta informes sobre casos individuales, ha decretado cientos de medidas cautelares, celebrado cerca de ochenta visitas *in loco*, y publicado cincuenta informes sobre países. Sin embargo, toda la labor del sistema se hace con medios reducidos. Al sistema se le encarga la protección de los derechos humanos para 800 millones de habitantes desparramados en un continente y treinta y cinco países. Y esto debe hacerlo la Comisión radicada en Washington, con siete comisionados y con una Secretaría, cuyos quince abogados multiplican su actividad. Por otra parte, se espera que cada vez más países acepten la competencia de la Corte y que cada vez se envíen más casos a ella. En ese órgano se plasman también las carencias materiales y la necesidad de más apoyo logístico y financiero.

### C. RETOS Y CAMBIOS

Mirado en perspectiva, y no obstante sus vacíos y falencias, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos es el logro más importante de la OEA en su medio siglo de existencia. Ahora, cuando existe conciencia universal sobre la necesidad de la protección internacional de los derechos humanos cuando los sistemas nacionales no cumplan ese propósito, es necesario hacer un esfuerzo político para que los Estados del continente le den apoyo al Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. De allí la necesidad de que todos los Estados miembros de la OEA se comprometan a apoyar a los órganos del sistema, en el orden económico y político. En épocas como la actual, cuando ya no se discute el carácter universal de los derechos humanos, la universalización no debe ser solo conceptual sino de compromiso. De allí el imperativo de que todos los Estados que forman el sistema se comprometan en las mismas condiciones y con los mismos deberes.

Hace ya algunos lustros desaparecieron del hemisferio las clásicas dictaduras militares y, no obstante que surgieron gobiernos autoritarios de nuevo cuño como el que recientemente padeció el Perú, el hemisferio se ha regido por gobiernos surgidos del voto popular que apelan a la democracia. A pesar de ello, la situación de derechos humanos sigue siendo preocupante en la región, y

hemos aprendido que bajo la forma democrática también se violan los derechos humanos. Por los demás, las realidades nos han demostrado que nuestras democracias no son perpetuas, que múltiples factores conspiran contra ellas y que las violaciones generalizadas de los derechos humanos y la falta de una acción decidida para que ello no se produzca, se convierten en un poderoso factor que mina las democracias.

### D. REFORMAS EN CURSO

En 1999 se cumplieron cuarenta años de la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, treinta de la adopción de la Convención americana y veinte de la instalación de la Corte. Con tal motivo, en noviembre de ese año se celebró en Costa Rica una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, que coincidió con un seminario propiciado por la Corte, con el objeto de abocar el tema del fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Como resultado de estas reuniones, se conformó un Grupo de Trabajo *Ad hoc* para hacer algunas recomendaciones, el cual posteriormente ha celebrado otras reuniones. A su vez, en la Resolución 1701 de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Windsor, Canadá, en junio del 2000, por primera vez se hicieron recomendaciones puntuales dirigidas al fortalecimiento del sistema. Entre tanto, pueden anotarse algunos cambios y algunas propuestas:

**1. Cambios de reglamento y casos ante la Corte.** El 24 de noviembre del 2000 la Corte, en su 49 período ordinario de sesiones, reformó su Reglamento, incorporando algunas de las recomendaciones de la Resolución 1701. Este Reglamento entró en vigor el 1° de junio de 2001. A su vez, la Comisión en su 109° período extraordinario de sesiones, que concluyó el 8 de diciembre pasado, culminó la reforma del Reglamento. Como se ha anotado anteriormente, un aspecto importante de estos cambios tienen relación con el envío de casos a la Corte y a la participación de la víctimas. A ese respecto, el nuevo artículo 44 establece que para los casos de países que han aceptado la competencia de la Corte y cuando la Comisión considera que el Estado no ha cumplido las recomendaciones formuladas de acuerdo con el artículo 50, "someterá el caso a la Corte, salvo decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión". Esta formulación restringe el carácter discrecional con que venía actuando la Comisión para el envío de casos a la Corte. Indudablemente, se trata de una disposición progresiva para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, habrá de verse el resultado concreto y que ello no confluya en una saturación de la Corte.



## 2. Propuestas

*Financiación.* Costa Rica, país en el que se celebrará la próxima Asamblea General de la OEA, durante la cual eventualmente se discutirán estos asuntos, con el apoyo de otros países, entre ellos Colombia, ha propuesto que el presupuesto para los órganos protectores de los derechos humanos en el sistema, debe alcanzar el 10% del Fondo Regular de la OEA, para el 2006. El procedimiento debe hacerse en forma escalonada, al menos en un 1% anual, hasta alcanzar la meta señalada. Además, propuso que en la Asamblea General de 2001 se apruebe la creación de un fondo especial voluntario para Derechos Humanos. En cuanto a estas positivas propuestas, cabe el comentario de que el fondo voluntario debe ser administrado autónomamente por los órganos del sistema para evitar eventuales presiones o injerencias de los donantes.

*Seguimiento por parte de los órganos políticos de la OEA.* Como se ha anotado, los órganos políticos no se han involucrado suficientemente para apoyar las decisiones de la Corte y la Comisión. Para avanzar en ese campo, cursan propuestas tendientes a que el Consejo Permanente, reciba un informe referente al cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión y de las Sentencias de la Corte, por parte de los respectivos Estados. Esta propuesta tiene variantes según fórmulas de los Estados Unidos, Costa Rica y México. La idea de involucrar a los órganos políticos en el conocimiento de la situación de cumplimiento o incumplimiento por los Estados es muy positiva. Sin embargo, ello podría contribuir a destacar más las diferencias de compromiso de los Estados frente a la competencia de la Corte, pues en el Consejo Permanente, en el que participan todos los Estados, los que no aceptan esta competencia entrarían a valorar conductas de aquellos Estados que sí han dado el paso de aceptarla.

*Que la Comisión y la Corte laboren en forma permanente.* Como es sabido, estos órganos del sistema no laboran en forma permanente durante el año (sí sus Secretarías con su equipo); y realizan unas tres o cuatro reuniones ordinarias. Por lo demás, ni los comisionados ni los jueces de la Corte tienen un salario. Por ello, y a semejanza del sistema Europeo, se ha pensado que estos órganos deben laborar durante todo el año con una vinculación laboral permanente para comisionados y jueces.

*Sometimiento de casos a la Corte.* Ya hemos anotado que tanto la Comisión como la Corte han modificado sus reglamentos para hacer más expedita la participación de las víctimas en el procedimiento que confluye con un caso ante la Corte. Sin embargo, de acuerdo con la Convención, subsiste el requisito de que

un caso no puede llegar ante la Corte sino porque lo envíe la Comisión o porque lo presente directamente un Estado. Con el objeto de ampliar el acceso de las víctimas, Costa Rica, que es sede de la Corte, ha propuesto que mediante un protocolo facultativo se otorgue a las víctimas la facultad de someter directamente su caso a la decisión de la Corte, una vez agotado el trámite ante la Comisión. Indudablemente, el objetivo de la propuesta es loable. Sin embargo, surgen los mismos interrogantes formulados atrás, en el sentido de que ello puede generar una gran congestión en la Corte. Por supuesto, si el sistema tiene la capacidad y la voluntad de dotar de medios suficientes al sistema, y en ese caso a la Corte, tal medida sería positiva. De lo contrario, con la mejor intención podría constituirse en una fuente de frustración.