

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

a) Origen y antecedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En América, el camino hacia un tratado global fue mucho más prolongado en comparación al proceso europeo, debido a la dificultad de conciliar los diferentes intereses de los países latinoamericanos. En la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz celebrada en Chapultepec, México (1945) se proclamó la adhesión de las Repúblicas americanas a los principios democráticos y se reconoció la posibilidad de establecer un sistema de protección internacional de los derechos humanos.¹ En este mismo sentido, se encomendó a un Comité jurídico interamericano la redacción de un anteproyecto de Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre.

Posteriormente, en la novena conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, en el mes de marzo de 1948, los estados americanos adoptaron dos importantes instrumentos jurídicos en materia de Derechos Humanos: la Carta de la Organización de los Estados Americanos², y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el 2 de mayo de 1948, siete meses antes de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹ Ver en igual sentido NIKKEN, P. *op. cit.*, p. 41.

² La Carta de la OEA fue suscrita el 30 de abril de 1948, y entró en vigor desde el 13 de diciembre de 1951. Ella ha sido objeto de dos importantes reformas, introducidas por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en dicha ciudad el 27 de febrero de 1967 y en vigor desde el 27 de febrero de 1970, y por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito el 5 de diciembre de 1985, y en vigor desde el 16 de noviembre de 1988.

La Declaración constituye un complemento indispensable de la Carta de OEA, por lo que fue concebida como un “sistema inicial de protección” que los Estados americanos consideraron adecuado en el momento de adoptarla.³ Sin embargo, la principal limitación que presentó dicho instrumento fue carecer de carácter vinculante para los estados; En este sentido, se ha sostenido que muchos de los derechos contenidos en la Declaración tienen la categoría de costumbre internacional o que ella enuncia principios generales del Derecho Internacional, reconocidos por los Estados americanos.⁴

En el seno de la Organización de Estados Americanos, en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones exteriores⁵ se encomendó a un Consejo Interamericano de jurisconsultos, la tarea de elaborar un proyecto de Convención sobre D. H. y se acordó crear la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya función sería la de promover el respeto de tales derechos.⁶ El origen de la Comisión se deriva de una resolución de uno de los órganos de la OEA, por lo que en sus primeros años, la Comisión tuvo una condición jurídica bastante ambigua; por lo tanto, ella carecía de bases constitucionales sólidas para actuar contra la voluntad de los Estados.⁷

b) Órganos del Sistema Interamericano

³ FAUNDEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, aspectos institucionales y procesales*. San José, Costa Rica. IIDH, 2. da Edición, 1999, p. 48.

⁴ Cfr. CORTE IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Tesis de los gobiernos de Costa Rica y Uruguay. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, párrafos 11, 14 ii), y 18.*

⁵ Dicha Reunión se celebró en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959.

⁶ Ver FAUNDEZ LEDESMA, H. *op. cit.* p. 50.

⁷ *Ibid.* p. 51.

A partir de la promulgación de la Convención Americana sobre D. H. en 1969⁸, el continente empieza a desarrollar un dinámico mecanismo de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, el cual se ve expresado por la fuerza e importancia del trabajo de sus dos órganos fundamentales: la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana”.⁹

i.- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana fue creada por la 5ª Reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile en el año de 1959. El 25 de mayo de 1960 el Consejo de la OEA aprobó su primer Estatuto y lo enmendó en junio de 1960, fecha en la cual inicia sus labores, y tiene como sede, la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos.¹⁰

Originalmente, la OEA pretendía que la Comisión únicamente realizara actividades de promoción y educación en derechos humanos a partir de la realización de estudios, simposios, reuniones sobre asuntos generales, pero sin inmiscuirse en la observancia de los derechos humanos en países específicos.¹¹ Sin embargo, la misma Comisión, a través de una interpretación extensiva de su Estatuto, comenzó a intervenir en algunos países a través de

⁸ El texto de la Convención de Derechos Humanos fue finalmente adoptado en la Conferencia Interamericana Especializada realizada en San José, Costa Rica en noviembre de 1969, con la denominación de “Pacto de San José”, entrando en vigencia hasta el 18 de julio de 1978.

⁹ TRIMARCO, V. *op. cit.*, p. 15.

¹⁰ La Comisión se encuentra conformada por siete miembros, quienes deben ser personas de alta autoridad moral y de reconocida competencia en materia de derechos humanos; no pueden formar parte de ella más de un nacional de un mismo Estado, esto según se establece en el numeral 41 de la Convención Americana. No es un órgano permanente, por lo que se reúnen por sesiones ordinarias de períodos que no exceden las ocho semanas al año, aunque el Presidente puede convocar a reuniones especiales o extraordinarias. Su Secretaría Ejecutiva cumple las instrucciones de la CIDH y sirve de apoyo para la preparación legal y administrativa de sus tareas. Ver en igual sentido: <http://www.cidh.org/Basicos/Introduccion.htm>

¹¹ Cfr. RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor. *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. p 7. En: <http://www.cidh.org/Basicos/Introduccion.htm>

un procedimiento flexible y siempre con el fin de velar por la protección de los derechos humanos (entendidos éstos como aquellos los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos), defenderlos y promover su observancia. La OEA no cuestionó esos procedimientos, lo que implicó una aceptación tácita de su validez.

Bajo ese esquema, la principal función que tuvo la Comisión fue enfrentar el problema de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos (Somoza en Nicaragua, Stroessner en Paraguay, eliminación de partidarios de Batista en Cuba en 1960) y no la de investigar violaciones aisladas, que era como funcionaba el sistema europeo.

Posteriormente, se autorizó a la Comisión para conocer y examinar comunicaciones individuales, investigarlas y formular recomendaciones al Estado. En esta nueva fase, sí se requería verificar, como medida previa, el agotamiento de los recursos internos, y dio al traste con la práctica flexible que la Comisión venía desarrollando. Para ello, fue necesario modificar el Estatuto de la Comisión, con el fin de conservar un procedimiento flexible, y permitió un proceso más técnico, porque además del agotamiento de los recursos internos, debía presentarse la denuncia dentro de los plazos establecidos y la Comisión emitía una opinión denunciando una violación de los derechos humanos a la par de recomendaciones dirigidas al Estado.¹²

¹² Cfr. RODRÍGUEZ RESCIA, V, *op. cit.* p.7.

La principal función de la Comisión Interamericana es la de promover la observancia y defensa de los derechos humanos. Asimismo, cuenta con una serie de funciones adicionales¹³ como emitir recomendaciones a los Estados Americanos sobre políticas públicas en distintos temas sobre derechos humanos (ausencia de políticas o falta de idoneidad de las existentes), promover reformas legislativas para adecuar la legislación interna a los instrumentos interamericanos, servir de observatorio regional de la situación de los derechos humanos, emitir informes anuales y específicos, servir de órgano consultor de la OEA en materia de derechos humanos, redactar y dar seguimiento de proyectos de declaraciones y tratados sobre derechos humanos, etc.

A lo anterior, cabe agregar la tramitación de peticiones o comunicaciones individuales, función que más tiempo y recursos le demandan a la Comisión, por tratarse éste de un procedimiento irrenunciable y el cual es indispensable para acceder a la jurisdicción de la Corte Interamericana, según se dispone en la propia Convención Americana.

Referente a esta función específica que desempeña la Comisión, el jurista Héctor Faúndez considera que “el ejercicio de la mayor parte de las atribuciones (de la Comisión) implica el despliegue de habilidades políticas y diplomáticas, pero en lo que concierne a las peticiones que le son sometidas, referentes a supuestas violaciones a derechos contenidos en la Convención Americana, su función es distinta, pues actúa como una especie de ministerio

¹³ Las funciones específicas de la Comisión Interamericana de D. H. se enumeran en el artículo 19 del Estatuto, y todo de conformidad con los artículos 44 a 51 de la Convención.

público del sistema interamericano”¹⁴, y le corresponde la investigación preliminar del caso a efecto de determinar si procede elevarlo a conocimiento de la Corte Interamericana, mediante la adopción de un informe.

Conviene referirse además, a una de las funciones más importantes de la Comisión Interamericana, sea la de emitir informes sobre países. Dicha actividad es de suma trascendencia por el análisis general que se hace sobre la situación de los derechos humanos en cada nación. La iniciativa para elaborarlo puede provenir a través de la petición de informes al Estado o a otras instituciones gubernamentales, por audiencias de testigos y expertos, comunicaciones individuales, observaciones in loco (es decir que la Comisión pide permiso al Estado o le sugiere que la invite), entrevistas públicas o privadas de personas, grupos o instituciones, o por mediación para la resolución de casos específicos.¹⁵

Desde la entrada en vigor de la Convención Americana, se puso en funcionamiento un nuevo sistema, en el que se modifica el propósito de la protección de los derechos humanos con la finalidad de permitir la reparación de violaciones de derechos humanos en casos aislados o concretos, sin que ello signifique que la Comisión no puede actualmente, continuar con el sistema de investigaciones generales y sistemáticas por medio de los informes ya comentados ya comentados.

¹⁴ FAUNDEZ LEDESMA, H. *op. cit.*, p. 132.

¹⁵ RODRIGUEZ RESCIA, V. *op. cit.* p. 9.

ii.- La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Después de varias Conferencias en las que se planteó la necesidad de desarrollar un proyecto normativo y el marco para la creación de un órgano jurisdiccional¹⁶, finalmente el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada reunida en San José de Costa Rica, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por medio de la cual se crea una Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, en la Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz, Bolivia, en 1979, se aprobó el Estatuto de la Corte (Resolución 448) en cuyo artículo primero, se le define a la Corte como “una institución judicial autónoma que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.¹⁷

La Corte Interamericana de D. H. para la mayoría de la doctrina es el órgano de mayor relevancia creado por la Convención Americana. No obstante, el ejercicio de su competencia contenciosa está sujeto a la aceptación expresa de ella por parte de los Estado signatarios, mediante una declaración especial que cada Estado debe hacer en tal sentido.

¹⁶ En la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia, 1948) se adoptó la Resolución XXXI denominada “Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre”, en la que se consideró que la protección de esos derechos “debe ser garantizada por un órgano jurídico, como quiera que no hay derecho propiamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente”. Y bajo este supuesto, se encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de Estatuto para la creación de una Corte Interamericana. Posteriormente, en la Quinta Reunión de Consulta (1959), se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto sobre la creación de una “Corte Interamericana de los Derechos Humanos”.

¹⁷ Cfr. <http://www.cidh.org/Basicos/Introduccion.htm>

La Corte se compone de siete jueces nacionales de los Estados miembros de la OEA, independientemente de que éstos hayan ratificado o no la Convención. Lo anterior es digno de subrayar en vista de que la Corte no figura entre los órganos propios de la OEA, sino que está concebida como “una institución judicial del sistema interamericano en su integridad”.¹⁸

La Corte Interamericana de D. H. tiene una doble función jurisdiccional y consultiva. En lo que a la función jurisdiccional se refiere, sólo la Comisión y los Estados partes en la Convención que hubieren reconocido la competencia de la Corte están autorizados para someter a su decisión, un caso relativo a la interpretación o aplicación de la Convención Americana, bajo la condición de que se haya agotado el procedimiento que debe tener lugar ante la Comisión, acerca del cual ya se hizo referencia. Para que pueda presentarse ante la Corte un caso contra un Estado parte, éste debe reconocer¹⁹ la competencia de dicho órgano.

Precisamente, el procedimiento consiste en un examen que realiza la Corte acerca de los casos de violaciones de los Estados, que son llevadas por la Comisión o por los propios Estados, pero nunca por los particulares directamente. Admitida que sea la demanda, la Corte abre el proceso en dos etapas: escrita y oral; así, la etapa escrita se inicia cuando la Corte recibe la demanda, solicita a la parte demandante que elabore una memoria y al Estado acusado una contra-memoria, en la cual éste pueda hacer su descargo o

¹⁸ Ver en igual sentido: FAUNDEZ LEDESMA, H. *op. cit.*, p. 142.

¹⁹ La declaración de reconocimiento de la competencia de la Corte puede ser hecha en forma incondicional para todos los casos o bien, bajo condición de reciprocidad, por un tiempo determinado o para un caso específico.

incluso plantear objeciones preliminares, que resuelve la misma Corte. Posteriormente, se da inicio a la etapa oral, en la cual dadas sus facultades tutelares, la Corte puede decretar medidas de instrucción y cautelares, llamar a testigos y pedir que se actúen pruebas, que conduzcan a descubrir la verdad sustantiva y no la verdad formal.

Cuando el Estado demandado está de acuerdo con la responsabilidad establecida por la Corte, puede terminar el proceso antes del juzgamiento; en este supuesto, la Corte puede o no archivar el caso -sobreser- y pasar a supervisar el cumplimiento del acuerdo entre las partes. Cuando la Corte encuentra responsabilidad del Estado, dicta sentencia con eficacia vinculatoria para las cortes nacionales del Estado demandado. Si existiera alguna duda, acerca del alcance de la sentencia final, la Corte podría aclarar su decisión, a petición de la parte. Es del caso mencionar, que por el *stare decisis* las decisiones de la Cortes son vinculantes para sentencias futuras.

En cuanto a la función consultiva de la Corte I.D.H., la Convención Americana prevé en su artículo 64 que cualquier Estado miembro de la Organización puede consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. La Corte puede también, a solicitud de cualquier Estado miembro de la Organización, emitir opinión acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales anteriormente mencionados.

Según el criterio expresado por la propia Corte, “es justamente en su función consultiva que se pone en relieve el papel de este Tribunal, no sólo dentro de la Convención, sino también dentro del sistema en su conjunto. Ese papel se manifiesta, *ratione materiae*, en la competencia que se reconoce a la Corte para interpretar por vía consultiva otros tratados internacionales diferentes de la Convención; y además, *ratione personae*, en la facultad de consulta, que no se extiende solamente a la totalidad de los órganos mencionados en el Capítulo X de la Carta de la OEA, sino asimismo a todo Estado miembro de ésta, aunque no sea parte de la Convención”.²⁰

²⁰ CORTE IDH. *“Otros Tratados” objeto de la función consultiva de la Corte.* (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *Opinión Consultiva OC-14/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 1, párr. 19.*