

II. La protección internacional de los derechos humanos: de San Francisco a San José

2.1. INTRODUCCIÓN

En los sistemas político-jurídicos contemporáneos, el sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y a las leyes supone el final del principio de soberanía entendido como poder absoluto que no reconoce a ningún otro poder superior y que puede crear, derogar o enmendar las leyes sin verse sometidos a ellas, puesto que dependen únicamente de su voluntad (*potestas legibus soluta et superior*). Así, el postulado de la omnipotencia del legislador y de la soberanía de los parlamentos se ha vuelto inconsistente frente a la nueva realidad que expresan los derechos humanos a través de los límites y vínculos que impone a todos los poderes.

En el ámbito internacional, la adopción de la Carta de la ONU en San Francisco, en 1945, y de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 (Declaración Universal), ha transformado al menos normativamente el orden jurídico mundial. La soberanía de los Estados, antes absoluta, ha quedado subordinada jurídicamente: *a)* al imperativo de la paz que se concreta en la prohibición de la guerra (preámbulo y arts. 1 y 2 de la Carta de la ONU) y en la consecuente supresión del *ius ad bellum* (derecho de hacer la guerra) como principal atributo de la soberanía externa, y *b)* al desarrollo y promoción del respeto a los derechos humanos de todas las personas, consagrados en la Declaración Universal y especificados en varios tratados internacionales adoptados

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

por un buen número de Estados.¹ De esta forma, los derechos humanos se han constituido en límites internos (constitucionales) y externos (supra estatales) a la potestad de los Estados.² En tal sentido, el reconocimiento de los derechos humanos implica una importante transformación del orden internacional, en la medida en que el clásico principio de la soberanía de los Estados se ve condicionado y limitado por el principio de la dignidad intrínseca de todo ser humano.³

Este proceso de humanización y socialización del derecho internacional que se da a partir de la segunda mitad del siglo xx, a través del reconocimiento de la dignidad humana, propició las condiciones favorables para considerar a las personas sujetos del derecho internacional como portadoras de los derechos que los Estados deben proteger.⁴ Este nuevo derecho de protección internacional de la persona humana ha desarrollado tres grandes vertientes: a) el derecho internacional humanitario, que protege a las personas en situaciones de conflicto armado; b) el derecho internacional de los refugiados, que protege los derechos humanos mínimos de los individuos que se ven forzados a salir de sus países de origen debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, y c) el derecho internacional de los derechos

¹ Si bien la Carta de la ONU no menciona cuáles son esos derechos, la Declaración Universal y los dos pactos de 1966 —el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales—, sí los detallan, y por eso se considera que estos instrumentos constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos.

² Ferrajoli, Luigi, “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, en *Los fundamentos de los derechos fundamentales...*, cit., pp. 144-145.

³ Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Dignidad frente a barbarie...*, cit., p. 16.

⁴ Pastor Ridruejo, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales...*, cit., p. 186. Este proceso le ha otorgado al individuo un cierto grado de subjetividad internacional para poder reclamar ante instancias internacionales por la violación de sus derechos —subjetividad activa—, así como la capacidad para sufrir las consecuencias de su responsabilidad por la violación del derecho internacional —subjetividad pasiva—.

La protección internacional de los derechos humanos...

humanos, que protege a las personas en todo tiempo y favorece su pleno desarrollo.⁵

A pesar de la diferencia en los medios de implementación y supervisión de estas tres vertientes, todas se complementan entre sí y, como se ha visto en la práctica, a veces se han aplicado simultáneamente, ya que el objetivo fundamental de las tres es proteger a la persona humana en todas las circunstancias. Quizá la diferencia más importante radica en que solo el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido el derecho de petición individual o denuncia por parte de individuos concretos; es decir, ante la violación de un derecho humano, la víctima o sus representantes pueden denunciar internacionalmente al Estado.

Además, con la incorporación del principio de la dignidad humana en el derecho internacional, se ha vuelto más evidente la diferencia entre el derecho internacional clásico, que regula las relaciones entre los Estados, y el derecho internacional de los derechos humanos, que promueve la protección de las personas frente al Estado y frente a otros individuos. En otras palabras, mientras que el primero tiene como destinatarios a los Estados, el segundo tiene como sujetos de protección a las personas; y así, los tratados internacionales concernientes a los derechos humanos están orientados, “más que a establecer un equilibrio de intereses entre Estados, a garantizar el goce de los derechos y libertades del ser humano”.⁶

En este sentido, los tratados de derechos humanos generan un tipo de obligaciones que cada Estado tiene frente a la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones *erga omnes*). A diferencia de las clásicas obligaciones simples que solo generan una relación bilateral entre el Estado que incumple la obligación y el Estado lesionado por dicho incumplimiento, las obligaciones *erga omnes* tienen un carácter multilateral, en tanto que todos los Estados están interesados en que se respeten, por lo que pueden

⁵ Cançado Trindade, Antônio, A., *El derecho internacional de los derechos Humanos...*, cit., pp. 183-262.

⁶ Corte IDH, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-1/82, 24 de septiembre de 1982, párr. 24.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

exigir su observancia y, en su defecto, la responsabilidad internacional del Estado infractor en caso de su falta de cumplimiento.⁷

Las obligaciones *erga omnes* derivan de normas fundamentales que la totalidad de los Estados deben cumplir, pues constituyen principios elementales de la humanidad y de las “naciones civilizadas”.⁸ Tal como lo ha señalado el Instituto de Derecho Internacional, los derechos humanos son la expresión directa de la dignidad humana, por lo cual, la obligación de los Estados de asegurar su respeto se desprende del propio reconocimiento de la misma que, como hemos visto, ya proclaman la Carta de la ONU y la Declaración Universal. Por tanto, esta “obligación internacional es de naturaleza *erga omnes*, ya que incumbe a todo Estado con respecto a la comunidad internacional en su conjunto y todo Estado tiene un interés jurídico en la protección de los derechos humanos. Esta obligación implica, además, un deber de solidaridad entre todos los Estados, con el fin de garantizar lo más rápidamente posible una protección universal y efectiva de tales derechos”.⁹

De esta forma, con la aprobación de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, se “ha roto el principio de que un Estado puede tratar a sus súbditos a su arbitrio, y lo ha

⁷ Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2001, pp. 150-158; Pastor Ridruejo, José A., *Curso de derecho internacional público...*, cit., pp. 42-46.

⁸ Al respecto véanse, entre otras resoluciones de la Corte Internacional de Justicia, (i) Sentencia de 5 de febrero de 1970 relativa al *asunto de la Barcelona Traction* (Bélgica vs. España); (ii) Sentencia de 9 de abril de 1949 relativa al *asunto del Estrecho de Corfú* (Reino Unido de Gran Bretaña vs. Albania); (iii) Opinión consultiva de 18 de mayo de 1951, relativa a la Validez de ciertas reservas a la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio; (iv) Opinión consultiva de 8 de julio de 1996 sobre la Licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares. Toda la información relativa a este órgano internacional (sentencias, opiniones consultivas, etc.) disponible en <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/>

⁹ Institute of International Law, *The Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in Internal Affairs of States*, (Eighth Commission, Rapporteur: Mr. Giuseppe Sperduti), sesión de Santiago de Compostela, resolución de 13 de septiembre de 1989, art. 1.

La protección internacional de los derechos humanos...

sustituido por otro nuevo: por el principio de que la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituye una cuestión esencialmente internacional”.¹⁰ Dada la importancia de los derechos humanos en el marco del derecho internacional contemporáneo, la comunidad internacional se ha organizado de tal manera que ha creado sistemas de protección para darle efectividad a los mismos. Estos sistemas de protección pueden ser de tipo universal y regional. En el primer tipo se encuentra el sistema de la ONU y, en el segundo, el Sistema Interamericano, el Sistema Europeo y el Sistema Africano de Derechos Humanos. Todos ellos están formados por dos componentes esenciales: los instrumentos de protección y los órganos de protección.

Los instrumentos de protección constituyen el marco normativo donde se reconocen los derechos humanos que los Estados se comprometen a garantizar dentro de sus respectivas jurisdicciones, y sus normas pueden ser *convencionales*, entre las que se encuentran los pactos, los tratados, las convenciones, las cartas y los protocolos, cuya particularidad radica en su carácter vinculante para los Estados que son parte en ellas; y *no convencionales*, compuestas por un número elevado de declaraciones, principios, reglas, resoluciones, etc., que no poseen los atributos jurídicos de las normas convencionales, pero cuentan con una fuerza política persuasiva muy importante.¹¹

Los mecanismos de protección están constituidos por diversos órganos que han sido establecidos para vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos de protección. La mayoría de estos mecanismos han sido creados en virtud de tratados internacionales —por lo que se les denomina mecanismos convencionales de protección—, y están compuestos por expertos independientes con el mandato de velar que los Estados parte cumplan con las obligaciones consagradas en tales instrumentos. En el marco de la ONU también existen otros mecanismos que tienen orígenes y desarrollos distintos a los convencionales, y por eso se les conoce como mecanismos extra-

¹⁰ Truyol y Serra, Antonio, *Los derechos humanos...*, cit., p. 29.

¹¹ Levin, Leah, *Derechos humanos: preguntas y respuestas*, Bilbao, Ediciones UNESCO-Bakeaz, 1999, p. 10.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

convencionales de protección. Para los efectos de este trabajo, nos enfocaremos en examinar el sistema de protección universal de la ONU y el sistema regional americano.

2.2. EL SISTEMA UNIVERSAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como hemos dicho, en el ámbito de la ONU existen dos sistemas de protección de los derechos humanos. Por un lado, el sistema convencional que ha sido consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos, y por otro, el sistema extraconvencional, cuya base jurídica descansa sobre otros instrumentos jurídicos diferentes de los tratados, especialmente resoluciones adoptadas en el marco del Consejo Económico y Social (ECOSOC).

2.2.1. El sistema extraconvencional de protección

En virtud del artículo 68 de la Carta de la ONU, el ECOSOC, a través de la Resolución 9 (II) del 21 de mayo de 1946, estableció la antigua Comisión de Derechos Humanos —hoy Consejo de Derechos Humanos—,¹² con el objetivo de examinar la situación y los problemas sobre derechos humanos en el mundo, desarrollar y codificar nuevas normas internacionales y vigilar la observancia de tales derechos por parte de los Estados.

A partir de ese momento, miles de personas le dirigieron peticiones alegando violaciones de sus derechos y solicitaron la intervención de la ONU como instancia de protección inter-

¹² Mediante la resolución 60/251, 15 de marzo de 2006, el Consejo sustituyó a la Comisión como órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU. Y mediante la resolución 5/1, el Consejo creó el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos en sustitución de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Toda la información relativa al Consejo y sus mecanismos disponible en <http://www.2ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>

La protección internacional de los derechos humanos...

nacional. No obstante, como la Carta y la Declaración Universal no reconocen a las personas un derecho de petición ante los órganos de la ONU, entre 1967 y 1970 el ECOSOC aprobó las resoluciones 1235 y 1503, que establecen mecanismos de protección basados en tales instrumentos, sobre lo cual volveremos más adelante.

Por tanto, el fundamento jurídico del sistema extraconvencional deriva de las competencias generales de la ONU en materia de derechos humanos establecidas en la Carta de la organización y en la Declaración Universal, y sus mecanismos de protección son creados por resoluciones de los órganos competentes y no por tratados específicos de derechos humanos. Este sistema comprende procedimientos que permiten al Consejo de Derechos Humanos (el Consejo) examinar posibles violaciones de los derechos humanos fuera del marco convencional; es decir, de los tratados internacionales ratificados por los Estados parte.

El Consejo es un órgano intergubernamental compuesto por 47 Estados elegidos de forma directa e individual, en votación secreta, por la mayoría de los miembros de la Asamblea General de la ONU, y su responsabilidad consiste en fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en el mundo. Para cumplir con dicha función, el Consejo cuenta con varios mecanismos de protección.

Un primer mecanismo es la realización de un examen periódico universal sobre el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de cada uno de los 192 Estados miembros de la ONU. En la resolución 60/251 de la Asamblea General que creó al Consejo, se decidió que este realizara dicho examen con el objetivo de proporcionar a cada Estado la posibilidad de demostrar, una vez cada cuatro años, que ha tomado acciones concretas para mejorar la situación de los derechos humanos en su respectiva jurisdicción.

El propio Consejo, mediante la resolución 5/1 de 18 de junio de 2007, estableció formalmente este nuevo mecanismo, en el que permite la participación activa de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, nacionales e internacionales, lo cual abre un abanico de oportunidades para transmitir al Consejo información relevante sobre la materia, que muchas

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

veces los Estados omiten suministrar en sus informes oficiales. En términos generales, el examen del informe periódico de un Estado es realizado por un Grupo de Trabajo integrado por los 47 Estados miembros del Consejo, cuyo resultado se presenta a través de un informe que consiste en un resumen de las actuaciones del proceso del examen, las conclusiones o recomendaciones hechas al Estado y los compromisos asumidos por este.¹³

El examen realizado por el Consejo se basa en: a) la información suministrada por el propio Estado examinado; b) una compilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) de la información contenida en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales y otros documentos oficiales pertinentes de la ONU, y c) la información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores —como las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos—, que también deba considerar el Consejo en el examen y que será resumida y presentada por la OACNUDH.

Antes de que el Pleno del Consejo apruebe y publique el resultado del examen, el Estado examinado tiene la oportunidad de presentar sus argumentos o respuestas a las cuestiones que no se trataron suficientemente en el proceso, y las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos también tienen

¹³ Sobre el nuevo Consejo de Derechos Humanos véase, Ochoa Ruiz, Natalia y Salamanca Aguado, Esther, “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: un análisis preliminar”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 12, 2006, pp. 1-27; Villán Durán, Carlos, “Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 12, 2006, pp. 1-11; Varón Mejía, Antonio, “De la Comisión al Consejo de Derechos Humanos: fortalecimiento de los mecanismos de protección de derechos humanos o profundización de la politización”, en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 10, núm. 1, Bogotá, Colombia, ene-jun, 2008, pp. 129-157; Weschler, Joanna, “Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: avances y retrocesos en la creación de su diseño institucional”, en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 4, 2008, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 129-137; Halperin, Morton y Orentlicher, Diane, “El nuevo Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas”, en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 3, 2007, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 113-120.

La protección internacional de los derechos humanos...

la oportunidad de hacer observaciones generales antes de que el Pleno adopte dicho resultado.¹⁴

Un segundo mecanismo de protección son los procedimientos permanentes —el procedimiento 1253 y el procedimiento 1503—, mediante los cuales los individuos y organizaciones pueden presentar ante el Consejo denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. El procedimiento 1235, adoptado mediante la resolución 1235 (LXII) de 1 de enero de 1967, introdujo una modalidad por la que las comunicaciones o denuncias individuales son consideradas por el Consejo de manera pública; es decir, mediante la convocatoria de un debate público relativo a las graves violaciones de los derechos humanos denunciadas. A su vez, el Consejo tiene la potestad de decidir el establecimiento de un órgano especial de investigación sobre tales hechos, sin que requiera el consentimiento del Estado denunciado. En definitiva, con esta publicidad se pretende que el Estado tome las medidas tendentes a revertir la situación de violación a los derechos humanos para evitar ser criticado públicamente y ser deslegitimado políticamente.

El procedimiento 1503 fue establecido en virtud de la resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC con fecha 27 de mayo de 1970 y tiene un carácter confidencial. Mediante este, el Consejo actúa cuando recibe algún informe que muestre patrones persistentes de violaciones graves a los derechos humanos, como el genocidio, el *apartheid*, la discriminación racial y étnica, la tortura, los desplazamientos forzados y el encarcelamiento masivo sin juicio alguno. Aunque con este procedimiento el Consejo también puede establecer un órgano especial de investigación sobre supuestas violaciones a los derechos humanos, requiere el consentimiento del Estado implicado para realizar tales investigaciones. A su vez, el Consejo cuenta con un amplio margen para decidir cómo manejar determinada situación y qué acciones emprender una vez finalizada la averiguación correspondiente. Pese a la confidencialidad de este procedimiento, desde 1978 el presidente del Consejo (antigua Comisión) publica la lista de países que han

¹⁴ Sobre las directrices técnicas en relación con la presentación de información por parte de los actores interesados, disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NoteNHRISP.aspx>

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

sido objeto de examen por parte de este órgano, lo cual constituye, aunque con limitaciones, una herramienta para ejercer mayor presión política sobre tales Estados.¹⁵

Ambos procedimientos son considerados uno de los grandes aportes de la antigua Comisión de Derechos Humanos, pero con la sustitución de esta por el Consejo, surgieron preocupaciones sobre su continuidad, ya que una de las atribuciones del Consejo es asumir, examinar y, cuando sea necesario, perfeccionar y racionalizar “todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y un procedimiento de denuncia”.¹⁶ No obstante, durante el primer año de su funcionamiento, el Consejo actualizó estos procedimientos pero mantuvo básicamente los mismos términos que ya existían en tiempos de la Comisión.

En términos generales, el Consejo: a) ha matizado los criterios de admisibilidad de las denuncias presentadas en el marco de estos procedimientos; b) ha establecido el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones y el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones; c) ha permitido mayor acceso a la información procesal, pese al mantenimiento de la confidencialidad; d) ha establecido plazos, tanto para que el Estado presente la información solicitada como para que el Consejo decida sobre la situación; e) ha abierto la posibilidad de solicitar que la identidad del denunciante no sea informada al Estado; f) ha incluido la posibilidad de recomendar a la OACNUDH que apoye al Estado investigado por medio de asistencia técnica, y g) se reduce la amplitud, conservando la flexibilidad y añadiendo más objetividad en la selección de los asuntos verdaderamente importantes.¹⁷

¹⁵ Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y derechos humanos...*, cit., pp. 121-123.

¹⁶ Resolución 60/251 de 15 de marzo de 2006, punto 6.

¹⁷ Viegas-Silva, Marisa, “El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: algunas consideraciones sobre su creación y su primer año de funcionamiento”, en *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 12, Bogotá, Colombia, Edición Especial 2008, pp. 54-56.

La protección internacional de los derechos humanos...

La siguiente tabla comparativa nos muestra algunas características propias de cada uno de los procedimientos:

<i>Procedimiento 1503</i>	<i>Procedimiento 1235</i>
Es confidencial	Es público
Criterios de admisibilidad rigurosos	Criterios de admisibilidad flexibles
Fuentes de información limitadas	Amplitud en las fuentes de información
Obligatoriedad del acuerdo del Estado interesado para someterse a este procedimiento	La Comisión decide por mayoría simple la creación de un mandato y de un órgano subsidiario
No existe límite de tiempo	Son mandatos temporales

Un tercer mecanismo de protección que generalmente se utiliza cuando, a pesar de los procedimientos anteriores, persisten las graves violaciones a los derechos humanos, es el sistema de procedimientos especiales mediante los cuales el Consejo investiga las situaciones concretas en los países o cuestiones temáticas en todo el mundo. Estos pueden estar integrados por una persona (denominada “relator especial”, “representante especial del secretario general”, “representante del secretario general” o “experto independiente”), o por un Grupo de Trabajo compuesto por lo general de cinco miembros (uno de cada región del mundo).

Los mandatos de los procedimientos especiales encomiendan a sus titulares a examinar, supervisar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos en países o territorios específicos, o sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a escala mundial. Entre las actividades que realizan, podemos mencionar la de dar respuesta a las denuncias individuales, realizar estudios, prestar asesoramiento en materia de cooperación técnica en los países y participar en las actividades generales de promoción de los derechos humanos. Actualmente hay 41 mandatos temáticos y 14 mandatos por país, los cuales cuentan con el apoyo de la OACNUDH, quien les facilita el personal y el apoyo logístico y de investigación necesarios para el desempeño de sus mandatos.

2.2. El sistema convencional de protección

El sistema de protección convencional está constituido por un importante número de instrumentos internacionales, de los cuales nueve son considerados el núcleo duro: los de carácter general, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); y los de carácter específico, que protegen ciertas categorías de personas o frente a determinados hechos ilícitos, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante la CDN, la CCT, la CEDM, la CDR, la CTM, la CDPD y la CIDE, respectivamente).¹⁸

Algunos de estos tratados han sido complementados por protocolos relativos a cuestiones específicas, como el Protocolo Facultativo del PIDCP que permite al Comité de Derechos Humanos (CDH) conocer denuncias individuales; el Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP, destinado a abolir la pena de muerte; el Protocolo Facultativo de la CEDM; el Protocolo facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en los conflictos armados; el Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; el Protocolo facultativo de la CCT; el Protocolo facultativo de la CDPD; y el Protocolo Facultativo del PIDESC.

¹⁸ Para efectos de este apartado, solo nos referiremos a los instrumentos de tipo convencional; ejemplos de instrumentos no convencionales lo constituyen las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, los principios básicos sobre la función de los abogados, los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, entre otros.

La protección internacional de los derechos humanos...

Como en el ámbito internacional no existe una codificación en materia de procedimientos de control, ya que no hay normas de derecho internacional general al respecto, sino solo normas particulares contenidas fundamentalmente en los respectivos tratados internacionales,¹⁹ cada uno de estos tratados establece la creación de un órgano de control formado por expertos independientes. La función principal de estos es garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales derivadas de esos instrumentos, a través de diversos mecanismos, que van desde: *a)* observaciones generales; *b)* informes estatales periódicos; *c)* denuncias presentadas por víctimas individuales o grupales; *d)* comunicaciones interestatales, o *e)* investigaciones de oficio sobre violaciones de derechos humanos generalizadas o sistemáticas.

Con base en la tabla anterior podemos identificar, por lo menos, tres funciones de los órganos de control: *a)* la función creativa, en el sentido de aclarar y desarrollar los estándares normativos que se han de aplicar; *b)* la función verificadora o examinadora, es decir, evaluar el grado en que los Estados actúan de conformidad con las obligaciones derivadas de los tratados, y *c)* la función correctiva, en el sentido de tomar las medidas preventivas o correctivas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones estatales.²⁰

No obstante, hay que resaltar que de los nueve grandes tratados, solo ocho contemplan en su texto la creación de los respectivos órganos de control para vigilar el cumplimiento de los derechos en ellos contenidos;²¹ el PIDESC es el único que no sanciona en su texto la creación de un órgano de supervisión especial, sino que solo establece que los Estados se comprometen a

¹⁹ Mariño Menéndez, Fernando M., *Derecho internacional público: parte general*, 4ª ed. rev., Madrid, Trotta, 2005, p. 465.

²⁰ Craven, Matthew, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A perspective on its development*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 31.

²¹ *a)* El CDH, creado en virtud del art. 28 del PIDCP; *b)* el CDN, establecido en virtud del art. 43 de la CDN; *c)* el CCT, creado en virtud del art. 7 de la CCT; *d)* el CEDM, establecido en virtud del art. 17 de la CEDM; *e)* el CEDR, creado en virtud del art. 8 de la CDR; *f)* el CTM, establecido en virtud del art. 72 de la CTM; *g)* el CRPD creado en virtud del art. 34 de la CDPD, y *h)* el CED, establecido en virtud del art. 26 de la CIDF.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

presentar una serie de informes al secretario general de la ONU, quien a su vez debe transmitir las copias respectivas al ECOSOC para su evaluación. Afortunadamente, el artículo 68 de la Carta de la ONU faculta al ECOSOC para establecer las “comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones”, por lo que, con base en ello, el 28 de mayo de 1985 creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con el objeto de llevar a cabo las funciones de vigilancia que se le asignan al ECOSOC en la parte IV del PIDESC.²²

Una de las herramientas fundamentales que ofrece la mayoría de los comités es la relacionada con su función de recibir denuncias presentadas por víctimas individuales o grupales. Para analizarla, tomaré como ejemplo el procedimiento establecido en el protocolo facultativo del PIDCP sobre la competencia del CDH. El PIDCP forma parte de lo que se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos, compuesta además por la Declaración Universal y el PIDESC. El PIDCP fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. En virtud del artículo 2.1 del PIDCP, los Estados parte se comprometen a *respetar y garantizar* a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción, los derechos reconocidos en dicho instrumento, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El PIDCP está dividido en seis partes; en las primeras tres se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos (art. 1); el derecho a la no discriminación (art. 2.1); el derecho a un recurso efectivo (art. 2.3); el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres (art. 3); el derecho a la vida (art. 6); el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso u obligatorio (art. 8); el derecho a la libertad y

²² Economic and Social Council, resolution 1985/17. Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 22nd plenary meeting, 28 de mayo de 1985.

La protección internacional de los derechos humanos...

a la seguridad personales (art. 9); el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente (art. 10); el derecho a no ser encarcelado por no cumplir obligaciones contractuales (art. 11); el derecho a circular libremente por el país en donde la persona se halle legalmente (art. 12); el derecho de los extranjeros que se encuentren legalmente en un país a no ser expulsados por causas no conformes con la ley (art. 13); el derecho a las debidas garantías judiciales (art. 14); el derecho a la no retroactividad de la ley penal, salvo cuando beneficie a la persona inculpada (art. 15); el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 16); el derecho a la no injerencia arbitraria e ilegal en la vida privada, familia, domicilio y correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación (art. 17); el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 18); el derecho a la libertad de expresión (art. 19); el derecho de reunión pacífica (art. 21); el derecho a asociarse libremente (art. 22); el derecho a la protección de la familia (art. 23); el derecho a la protección de la niñez (art. 24); los derechos políticos (art. 25); el derecho a la igualdad ante la ley (art. 26), y los derechos culturales (art. 27).

Para asegurar que los Estados cumplan con la doble obligación de *respetar* y *garantizar* tales derechos, el artículo 28 del PIDCP consagra la creación del CDH, formado por 18 expertos independientes que, con la entrada en vigor del Primer Protocolo Facultativo al PIDCP en 1976, es competente para recibir y considerar comunicaciones de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en tal instrumento. En este sentido, el CDH supervisa la aplicación del PIDCP mediante el examen de: *a*) informes periódicos que los Estados parte deben presentar ante él (un informe un año después de que el Estado se haya adherido al PIDCP y luego cada cuatro años), sobre los cuales el CDH realiza las recomendaciones pertinentes en forma de observaciones finales; *b*) denuncias entre los Estados parte (comunicaciones interestatales), y *c*) denuncias de los particulares sobre posibles violaciones del PIDCP por parte de un Estado que ha ratificado el Primer Protocolo Facultativo.

En relación con las denuncias de particulares, el Primer Protocolo Facultativo establece que cualquier persona, cuyos derechos reconocidos en el PIDCP hayan sido violados en un Estado

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

parte, puede presentar una comunicación al CDH, siempre que haya agotado todos los recursos internos. En términos generales, el procedimiento establecido es similar al del resto de comités creados en virtud de los tratados. Así, para presentar una denuncia ante el CDH y que sea admitida por este, es preciso que la denuncia de las víctimas no esté siendo examinada por otra instancia internacional y que hayan agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo cuando la tramitación de tales recursos se prolongue injustificadamente. Cuando un Estado alegue que estos no se han agotado, entonces la carga de la prueba recae sobre él y no sobre las víctimas.

Una vez que el CDH declara admisible la comunicación o denuncia, pasa a examinar el fondo del asunto; para ello, envía al Estado denunciado las partes pertinentes de la misma, para que en un plazo de seis meses informe al CDH al respecto, aclarando los hechos e indicando las medidas adoptadas para reparar la situación. De la misma manera, la víctima o su representante tienen la posibilidad de enviar información adicional al CDH, que puede permitir réplicas y contrarréplicas de las partes, hasta que considere que tiene toda la información necesaria para tomar una decisión. También, si el CDH lo considera oportuno, puede invitar a las partes, juntas o por separado, a las reuniones que celebre a puerta cerrada para que aclaren algunas cuestiones del fondo del asunto.

En cualquier momento del procedimiento, y antes de adoptar una decisión sobre la denuncia, el CDH puede solicitar al Estado denunciado que adopte las medidas necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima. Una vez que el CDH ha examinado toda la información que las partes han puesto a su disposición, formula sus opiniones finales, las transmite a las partes e invita al Estado a que le informe sobre las medidas que adoptará en relación con dicha opinión. Esencialmente, estas opiniones representan una decisión sobre el fondo de la comunicación o denuncia, pero su naturaleza jurídica todavía es una cuestión de cierta ambigüedad, ya que no existe consenso sobre su obligatoriedad; aunque el CDH, en un par de casos, ha señalado que sus opiniones finales son jurídicamente vinculantes.²³

²³ Davidson, Scott, "Procedure under the Optional Protocol", en Conte, Alex; Davidson, Scott y Burchill, Richard, *Defining civil and political rights. The*

La protección internacional de los derechos humanos...

Finalmente, cuando el CDH encuentra que un Estado ha incumplido sus obligaciones internacionales respecto de alguno de los derechos reconocidos en el PIDCP, le requiere para que tome las medidas necesarias para remediar la situación, lo cual puede incluir la modificación de alguna ley interna o la reparación de las víctimas. Para asegurar que el Estado cumpla con tales medidas, el CDH ha desarrollado varios procedimientos de seguimiento, como el nombramiento de un relator especial que monitoree el cumplimiento de las medidas y requerir al Estado que en sus informes periódicos indique las medidas que ha adoptado para dar efecto a las decisiones del CDH.²⁴

2.3. EL SISTEMA INTERAMERICANO: INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN

El Sistema Interamericano se caracteriza por su doble estructura institucional, que se deriva de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)²⁵ y de la Convención Americana;²⁶ en tal sentido, está constituido por una serie de instrumentos de protección encabezados por la Carta de la OEA, que proclama los “derechos fundamentales de la persona humana” como uno de los principios en que se funda la organización; la Declaración Americana;²⁷ el Pacto de San José; el Protocolo de San Salva-

jurisprudence of the United Nations Rights Committee, Hants, Inglaterra, Ashgate-Aldershot, 2004, pp. 28-29.

²⁴ *Idem*. Para un panorama general de los procedimientos establecidos en el marco convencional y extraconvencional de la ONU para la protección de los derechos humanos, véase United Nations High Commissioner for Human Rights, *Working with the United Nations Human Rights Programme. A handbook for civil society*, Nueva York y Ginebra, United Nations Human Rights-Office of the High Commissioner for Human Rights, 2008.

²⁵ Suscrita el 30 de abril de 1948 y en vigor desde el 13 de diciembre de 1951. Ha sido objeto de cuatro reformas introducidas por el Protocolo de Buenos Aires (1967), el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), el Protocolo de Washington (1992) y el Protocolo de Managua (1993).

²⁶ Adoptada el 21 de noviembre de 1969 y en vigor desde el 18 de julio de 1978.

²⁷ Adoptada el 2 de mayo de 1948, siete meses antes de la adopción de la Declaración Universal.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

dor²⁸ y otros instrumentos de carácter más específico, como el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”, entre otros. A la vez, existen dos órganos especiales encargados de vigilar el cumplimiento de los derechos reconocidos en tales instrumentos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o la Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuyas funciones y facultades analizaremos más adelante.

En este sistema regional hay niveles de protección referidos al grado de compromiso asumido por los Estados americanos. Así: a) hay algunos Estados que solo son signatarios de la Declaración Americana y, respecto de ellos, la CIDH actúa con base en dicho instrumento y en la Carta de la OEA (nivel de compromiso *débil*); b) otros Estados han ratificado la Convención Americana, pero no han aceptado la competencia de la Corte IDH, por lo que la CIDH actúa en aplicación de la CADH (nivel de compromiso *medio*), y c) hay ciertos Estados, como México y Honduras, que han ratificado el Pacto de San José y también han aceptado la competencia de la Corte, por lo que sus actuaciones son objeto de vigilancia tanto por esta como por la CIDH (nivel de compromiso *fuerte*). Aunque cada Estado tiene la libertad de asumir los compromisos que estime convenientes, es evidente que la diferenciación en los niveles de compromiso debilita al Sistema Interamericano en el sentido de la falta de uniformidad en las obligaciones, lo que constituye una situación de desigualdad de condiciones entre los Estados.²⁹

²⁸ Adoptado el 17 de noviembre de 1988, y en vigor desde el 16 de noviembre de 1999.

²⁹ Treinta y cinco Estados han ratificado la Carta de la OEA y pertenecen a la Organización; veinte han ratificado la Convención Americana y aceptado la competencia de la Corte IDH; tres países han ratificado la Convención

La protección internacional de los derechos humanos...

También cabe resaltar que, contrario a lo que ha sucedido con otras organizaciones o sistemas internacionales, la creación del Sistema Interamericano no tuvo una base convencional, es decir, no estuvo apoyada en un tratado, sino en simples resoluciones de conferencias internacionales, con lo cual existía un permanente peligro de que todo el sistema pudiera ser cambiado o modificado mediante otras resoluciones.³⁰ Fue hasta la IX Conferencia Internacional Americana de 1948 celebrada en Bogotá que se superó tal debilidad, mediante la adopción de la Carta de la OEA, cuyas reformas solo pueden ser adoptadas en una Asamblea General convocada para tal efecto, entrando en vigor hasta que los dos tercios de los Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de aceptación de las mismas (arts. 140 y 142 de la Carta de la OEA).

Aunque la Carta de la OEA solo contiene unas pocas referencias a los derechos humanos,³¹ el paso institucional más decisivo que los Estados americanos dan para reafirmar la importancia que otorgan a los derechos humanos en la región, es la revisión de la carta de la organización mediante el Protocolo de Buenos Aires, que entró en vigor en 1970, ya que cambia el régimen legal de la CIDH —y de su Estatuto— en muchos aspectos importantes; sobre todo, porque le otorga el estatus de órgano principal de la OEA (art. 51) y refuerza el carácter normativo de la Declaración Americana. Si bien la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago de Chile en 1959

Americana, pero no han aceptado la competencia de la Corte IDH; once países no han ratificado la Convención Americana. Hay que recordar que Trinidad y Tobago y Venezuela denunciaron la Convención. Finalmente, por resolución de la 8ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1962), Cuba fue excluida de participar en la OEA, lo cual quedó sin efecto en la 39ª Asamblea General en San Pedro Sula (3 de junio de 2009). Honduras fue suspendida de la OEA por quebrantamiento de la Carta Democrática Interamericana mediante la resolución AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de julio de 2009 durante el Trigésimo Séptimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

³⁰ Kunz, Josef L., “The Bogota Charter of the Organization of American States”, en *The American Journal of International Law*, vol. 42, núm. 3, jul, 1948, pp. 568-570.

³¹ Preámbulo, párr. 3; art. 5, lit. j; art. 29, lits. a y b; art. 30.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

había creado la CIDH, su mandato original no era la protección de los derechos humanos, sino que estaba limitado a su promoción entre los Estados parte en la Carta de la OEA, entendiéndose por estos, los reconocidos en la Declaración Americana.

Además, este órgano había sido creado por una simple resolución, por lo que al incorporarla a la Carta revisada de la OEA, se estableció un verdadero Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos basado en un tratado constitutivo; esto representa una base constitucional sólida para aplicar los derechos contenidos en la Declaración Americana,³² y para cumplir con su función principal de promover la observancia y defensa de los derechos humanos, y de servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia.

No obstante, pese al importante paso que representa la constitución de la CIDH como un órgano principal de la OEA, su estructura, competencia y procedimiento quedaron condicionados a la futura adopción de una Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Esto se concretó con la celebración de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos del 7 al 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica, donde se aprobó un borrador final de convención que fue firmado el 22 de noviembre de 1969, bajo el título de “Convención Americana sobre Derechos Humanos” o “Pacto de San José”, que entró en vigor el 18 de julio de 1978, de conformidad con el artículo 74.2 de la misma.

El Pacto de San José constituye el corazón del Sistema Interamericano; en cierta manera, su adopción cumplió el sueño de muchos americanos que, desde la Segunda Guerra Mundial, habían abogado por contar con un instrumento regional de protección de derechos humanos que fuera ratificado por la gran mayoría de Estados del continente.³³ Aunque es un documento prácticamente moldeado a imagen de los instrumentos de dere-

³² Buergenthal, Thomas, “The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights”, en *The American Journal of International Law*, vol. 69, núm. 4, oct, 1975, pp. 835-836.

³³ Leblanc, Lawrence J., “Economic, Social, and Cultural Rights and the Interamerican System”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 19, núm. 1, feb, 1977, p. 72.

La protección internacional de los derechos humanos...

chos humanos de la ONU y de la Unión Europea, sus redactores se negaron simplemente a copiarlos,³⁴ y consideraron necesario introducir las modificaciones necesarias que respondieran a las circunstancias prevalecientes en los Estados del hemisferio, las cuales se caracterizaban por una realidad política marcada por regímenes no democráticos y por una realidad económica marcada por la persistencia de la pobreza de un alto porcentaje de la población americana.³⁵

La Convención Americana se divide en tres partes: la Parte I, sobre los “Deberes de los Estados y derechos protegidos”, compuesta por los capítulos I-V (arts. 1-32); la Parte II, sobre los “Medios de la protección”, formada por los capítulos VI-IX (arts. 33-73), y la Parte III, sobre “Disposiciones generales y transitorias”, compuesta por los capítulos X-XI (arts. 74-82).

En la Parte I se dividen los derechos protegidos en dos categorías, en capítulos independientes: *los derechos civiles y políticos* son incluidos en un catálogo amplio que contiene el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3); el derecho a la vida (art. 4); el derecho a la integridad personal (art. 5); la prohibición de la esclavitud y servidumbre (art. 6); derecho a la libertad personal (art. 7); garantías judiciales (art. 8); principio de legalidad y de retroactividad (art. 9); derecho a indemnización (art. 10); protección de la honra y de la dignidad (art. 11); libertad de conciencia y de religión (art. 12); libertad de pensamiento y de expresión (art. 13); derecho de rectificación o respuesta (art. 14); derecho de reunión (art. 15); libertad de asociación (art. 16); protección a la familia (art. 17); derecho al nombre (art. 18); derechos del niño (art. 19); derecho a la nacionalidad (art. 20); derecho a la propiedad privada (art. 21); derecho de circulación y residencia (art. 22); derechos políticos (art. 23); igualdad ante la ley (art. 24); y protección judicial (art. 25); mientras que *los derechos económicos, sociales y culturales* cuen-

³⁴ Pasqualucci, Jo M., *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2003, p. 4.

³⁵ Buerghenthal, Thomas, “The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and differences”, en *American University Law Review*, vol. 30, núm. 155, 1980-1981, p. 156.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

tan con un único artículo que remite a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta reformada de la OEA (art. 26).

En relación con los mecanismos de protección, hemos dicho que la CIDH y la Corte IDH son los órganos encargados de velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos interamericanos; son, por tanto, las dos principales instancias jurisdiccionales del Sistema Interamericano desde su creación en 1959 y 1969, respectivamente. Es de resaltar que la CIDH tuvo dos etapas importantes en su desarrollo institucional. En la primera, su creación descansó en la Resolución VIII de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se decidió establecer dicho órgano, compuesto por siete miembros elegidos a título personal, con el encargo de promover el respeto de los derechos humanos en el continente.³⁶

En la segunda etapa, la CIDH se convierte en un órgano de la OEA mediante el Protocolo de Buenos Aires que reformó la Carta de la organización en 1967; con ello se fortaleció su legitimidad institucional frente a los Estados de cara al ejercicio de su mandato consistente en: *a)* estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos americanos; *b)* formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales; *c)* preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; *d)* solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos; *e)* atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la OEA, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, prestarles el asesoramiento que estos le soliciten; *f)* actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al

³⁶ Acta final de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, Unión Panamericana, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., resolución VIII, Derechos Humanos, punto II, 1960, p. 209.

La protección internacional de los derechos humanos...

51 de la Convención Americana, y g) rendir un Informe anual a la Asamblea General de la OEA sobre sus actividades realizadas (art. 41 de la Convención Americana).

Por otra parte, la Corte IDH, como órgano judicial autónomo, fue establecida en 1969 por la Convención Americana para su interpretación y aplicación; tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones del Pacto de San José que le sea sometido, siempre que los Estados parte en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ya sea por declaración especial o por convención especial (art. 62.3 de la Convención Americana). Después de la entrada en vigor del Pacto de San José, el 18 de julio de 1978, los Estados parte eligieron el 22 de mayo de 1979 a los primeros siete jueces que conformarían la Corte IDH, quienes tuvieron sus primeras sesiones orgánicas el 29 y 30 de junio de 1979. Tanto la CIDH como la Corte IDH tienen sus propios reglamentos y estatutos en donde se desarrollan sus respectivas cuestiones institucionales y procedimentales para el desempeño de sus funciones.³⁷

La competencia de estos dos órganos interamericanos tiene un carácter subsidiario ante las violaciones de derechos humanos, pues es claro que no han sido creadas para sustituir a los tribunales internos de los Estados; tampoco operan como tribunales de recursos o de casación de decisiones de los tribunales nacionales. En este sentido, el prólogo de la Convención Americana es claro al establecer que la protección interamericana de los derechos humanos es “de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. Sin embargo, ello no significa que los actos u omisiones de los distintos órganos estatales no puedan ser objeto de examen por parte de dichas instancias para verificar su conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.³⁸

³⁷ Para un análisis del origen y de algunas cuestiones institucionales y procedimentales de la CIDH y de la Corte IDH, véase Medina Quiroga, Cecilia, *The battle of Human Rights. Gross systematic violation in the Inter-American System*, Dordrecht-Boston-Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 42 y ss.

³⁸ Cançado Trindade, Antônio A., *El derecho internacional de los derechos humanos...*, cit., p. 274.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

Pero para ello, es necesario que las víctimas observen la regla del agotamiento de los recursos internos, la cual se basa en el principio de que un Estado denunciado debe estar en condiciones de brindar una reparación por sí mismo y dentro del marco de su sistema jurídico interno; por tanto, la función subsidiaria de los órganos de vigilancia constituye también la base de la denominada “fórmula de la cuarta instancia”, en el sentido de que tales órganos no tienen competencia para revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en el ámbito de su jurisdicción y aplicando las debidas garantías judiciales, a menos que consideren la posibilidad de que se haya cometido una violación del instrumento internacional en cuestión. Tal como lo ha manifestado la CIDH, un órgano de vigilancia como ella solo

[...] 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 haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.³⁹

³⁹ CIDH, informe 39/96, caso 11.673 (Argentina), 15 de octubre de 1996, IV. D., párrs. 48-51. La “fórmula de la cuarta instancia” fue elaborada por la Comisión en el caso de Clifton Wright (caso 9260, resolución 29/88, 14 de septiembre de 1988), ciudadano jamaicano que adujo un error judicial que dio lugar a una sentencia de muerte en su contra. El sistema nacional no preveía un trámite de impugnación de sentencias determinadas por errores judiciales, lo que dejó al señor Wright desprovisto de recursos. En ese caso, la CIDH estableció que no podía actuar como “una cuarta instancia cuasijudicial” con facultades para revisar las sentencias de los tribunales de los Estados miembros de la OEA. No obstante, declaró fundados los hechos aducidos por el peticionario y determinó que el mismo no pudo haber cometido el crimen. En consecuencia, la CIDH llegó a la conclusión de que el gobierno de Jamaica había violado el derecho del peticionario a la protección judicial, lo que constituye una violación a sus derechos fundamentales, porque el procedimiento judicial interno no permitía corregir

La protección internacional de los derechos humanos...

A la vez, para que la CIDH o la Corte IDH puedan conocer un asunto que implique la supuesta violación de un derecho humano, es necesario establecer claramente: *a)* que son competentes *ratione personae*, en el sentido de que las partes intervinientes en el procedimiento —víctima (legitimación activa) y denunciado (legitimación pasiva)— estén facultados por la Convención Americana o por los otros instrumentos interamericanos para presentar ante ellas peticiones individuales o comunicaciones interestatales; *b)* que son competentes *ratione materiae*, lo que implica que la materia objeto de la petición o denuncia sea la violación de un derecho reconocido como justiciable ante tales órganos por los respectivos instrumentos interamericanos; *c)* que son competentes *ratione loci*, en el sentido de que los hechos denunciados hayan ocurrido dentro de la jurisdicción de un Estado parte, y *d)* que son competentes *ratione temporis*, lo que implica que la supuesta violación de un derecho reconocido haya ocurrido una vez que la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador u otro tratado interamericano pertinente haya entrado en vigencia para el Estado denunciado, o en una fecha posterior al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte IDH por parte de un Estado.⁴⁰

De esta manera, la CIDH y la Corte IDH han jugado un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos en el continente, ya que regulan un procedimiento mediante el cual, cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, puede presentar peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de los instrumentos interamericanos por un Estado parte.⁴¹ En tal sentido, constituyen una es-

el error judicial. Véase también el caso 74/90 (Argentina). Informe 74/90, 4 de octubre de 1990, en el que la CIDH llegó a la conclusión de que una denegación del debido proceso constituye una violación de los derechos de la víctima conforme a los arts. 8.1 y 25.1 de la Convención Americana.

⁴⁰ La *ratione temporis* también puede referirse a una condición de admisibilidad de la demanda, en el sentido de que sea presentada en el plazo de seis meses establecido en el art. 46 de la Convención Americana.

⁴¹ Art. 44 del Pacto de San José, art. 19.6 del Protocolo de San Salvador; art. XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; art. 12 de la Convención de Belém do Pará.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

estructura doble de protección, pues, por un lado, la CIDH recibe, tramita e investiga los hechos denunciados contra los Estados por violación de los derechos reconocidos y, por otro, la Corte IDH se encarga de emitir sentencias que determinan o no la responsabilidad internacional de los Estados por esas supuestas violaciones. Hay que recordar también que para iniciar un trámite ante los órganos interamericanos de vigilancia, es necesario cumplir ciertos aspectos procesales relativos: *a*) las cuestiones formales (modo de presentación de la petición, su contenido y otros requisitos de forma) y *b*) las cuestiones sustantivas (plazo para la presentación de la denuncia, el agotamiento de los recursos internos, *litis pendencia*, etcétera).

En esa línea, estas instancias regionales cuentan con varios mecanismos que les permiten llevar a cabo sus funciones de control. Tanto la CIDH como la Corte IDH cuentan con dos funciones esenciales —la consultiva y la contenciosa— las cuales desempeñan un papel fundamental para la realización efectiva de los derechos humanos. Los Estados deben asegurar que todos sus órganos —jurisdiccionales, administrativos, etc.— conozcan y sigan el alcance de los lineamientos interpretativos desarrollados por la CIDH y la Corte IDH como intérpretes finales de los instrumentos interamericanos, ya que ignorarlos o desconocerlos puede provocar la responsabilidad internacional del Estado. En este sentido, la interpretación de las cláusulas de la Convención Americana, del Protocolo de San Salvador y de otros instrumentos interamericanos realizada por ambas instancias “resulta una guía ineludible para la aplicación de dicho instrumento por parte de los tribunales internos”.⁴²

2.3.1. La competencia consultiva de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La función consultiva constituye una herramienta muy valiosa para la tutela de los derechos humanos. A través de la emisión de informes temáticos o de país, opiniones consultivas, recomenda-

⁴² Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles...*, cit., pp. 76-77.

La protección internacional de los derechos humanos...

ciones generales, etc., se ha permitido un análisis integral de la situación general de tales derechos, de una problemática específica en un determinado país o región, o del alcance y contenido de un derecho o norma interamericana, lo cual hace posible obtener una visión comprensiva y comparada “de los obstáculos y los pasos dados para garantizar el pleno goce de los derechos [lo cual ayuda] al desarrollo de soluciones regionales, entre otras cosas”.⁴³

Así, los artículos 41, literales a), b), c) y d) y 42 de la Convención Americana, así como los artículos 56 y 57 numeral 1, literales h) e i) del Reglamento de la CIDH, otorgan a esta una competencia consultiva mucho más amplia que la concedida a la Corte IDH, en el sentido de que la CIDH tiene la facultad de elaborar informes generales o especiales y de seguimiento sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, incluyendo los progresos alcanzados y las dificultades que han existido o existen para la efectiva realización de los derechos humanos, así como las observaciones o recomendaciones que estime pertinentes para lograr tal fin.

Por su parte, la función consultiva de la Corte IDH le permite interpretar la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos; puede ser activada por cualquier Estado miembro de la OEA y por los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires (art. 64.1 del Pacto de San José); es decir, la propia CIDH, la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión Interamericana de Mujeres, entre otros.

Gracias a su competencia consultiva, la Corte IDH ha podido interpretar una diversidad de cuestiones relativas al procedimiento, el alcance de su competencia y de la CIDH, los derechos de la niñez y de los migrantes indocumentados, la asistencia consular y la igualdad, entre otros. Desde 1981, la Corte IDH ha

⁴³ Krsticevic, Viviana, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano”, en Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (ed.), *Construyendo una agenda para la justicia de los derechos sociales*, San José, Costa Rica, Publicaciones CEJIL, 2004, p. 150.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

emitido 19 opiniones consultivas por ejemplo, el 14 de agosto de 2008, la República Argentina solicitó a la Corte IDH una opinión consultiva sobre la “interpretación del artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”: a) en relación con la figura del juez *ad hoc* y la igualdad de armas en el proceso ante ella y b) respecto de la nacionalidad de los jueces del Tribunal Interamericano y el derecho a un juez independiente e imparcial.

Con todas estas interpretaciones, la Corte IDH coadyuva “al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA”,⁴⁴ en este sentido, interpreta y emite opiniones relativas al alcance de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos reconocidos en el Pacto de San José y demás instrumentos interamericanos.

2.3.2. La competencia contenciosa de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En virtud de su función contenciosa, la CIDH: a) puede adoptar medidas preventivas o cautelares de protección en caso de gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas, solicitando al Estado que tome las medidas necesarias para prevenir la violación de los derechos humanos de las víctimas; por ejemplo, estableciendo un sistema de vigilancia nocturna en la casa de la persona agraviada, habilitando un número de teléfono de emergencia, brindando protección personal hasta que desaparezcan las causas del peligro, etc.; y, a la vez, b) puede recibir denuncias o peticiones individuales para determinar si existe o no la violación de un derecho reconocido y someter el asunto a conocimiento de la Corte IDH. Es de resaltar que la CIDH tiene competencia obligatoria para conocer de las peticiones presentadas y no requiere que los peticionarios tengan la condición de víctima de la violación. Respecto de las medidas cautelares, en

⁴⁴ Corte IDH, “Otros Tratados” Objeto de la función consultiva de la Corte..., *supra*, párr. 25.

La protección internacional de los derechos humanos...

los últimos años la CIDH: a) ha ampliado su alcance a otros derechos distintos a la vida y a la integridad personal; b) ha otorgado medidas colectivas o innominadas, y c) ha formulado solicitudes sumamente específicas en cuanto a las medidas a adoptar.⁴⁵

Cuando la CIDH recibe una denuncia o petición individual, primero transmite al Estado las partes pertinentes de la misma para que pueda hacer sus observaciones; asimismo, puede solicitar a la parte denunciante que envíe información adicional relevante en caso de que sea necesario. Después, la CIDH puede decretar la admisibilidad o inadmisibilidad de la denuncia, observando si se cumple con los requisitos formales para conocer del asunto. Con el cumplimiento de dichos requisitos se reafirma el carácter subsidiario de los sistemas de protección, ya que, como lo hemos señalado, lo que se pretende es brindar la oportunidad a los Estados para que reparen por sí mismos las violaciones de derechos humanos que se cometen dentro de sus jurisdicciones.

El Sistema Interamericano exige una serie de requisitos como: a) el agotamiento de los recursos internos, salvo que i) no exista en la legislación interna el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; ii) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; iii) haya retardo injustificado en la decisión sobre los recursos mencionados; iv) exista un temor generalizado en el Estado demandado para plantear casos de derechos humanos por parte de abogados defensores en esa materia; o v) no haya asistencia letrada gratuita en materia penal; b) una vez agotados los recursos internos, se presente la denuncia dentro de los seis meses siguientes al agotamiento de los recursos, y c) que el caso no esté siendo conocido o no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional (art. 46 de la Convención Americana).

Una vez superada la fase de admisibilidad, se inicia lo que se conoce en el proceso como la “etapa de fondo”; en esta se analiza,

⁴⁵ Al respecto véase, Méndez, Juan E. y Dulitzky, Ariel, “Medidas cautelares y provisionales”, en Courtis, Cristian; Hauser, Denise y Rodríguez Huerta, Gabriela (comps.), *Protección internacional de derechos humanos. Nuevos desafíos*, México, Porrúa-ITAM, 2005, pp. 67-93.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

con la información ofrecida por el Estado y la parte denunciante, la existencia de violaciones concretas a derechos reconocidos en la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador o en otros instrumentos interamericanos. En este punto es importante destacar que durante el proceso es permisible que la CIDH se ponga a disposición de las partes para que puedan llegar a una solución amistosa antes de emitir sus propias conclusiones y recomendaciones, o antes de llegar a soluciones más enérgicas.⁴⁶

Que se pueda llegar a una solución de este tipo implica, primeramente, que el Estado admita la posibilidad de haber cometido una violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana o en otros instrumentos pertinentes; el objetivo de la misma es satisfacer las demandas del peticionario y que el acuerdo final, que tiene un carácter obligatorio, no implique una disminución de los derechos de las víctimas. Por ello es que la CIDH tiene que aprobar el acuerdo al que han llegado las partes, y así, asegurar que esté fundado en el respeto a los derechos humanos; además, tiene que supervisar su cumplimiento.⁴⁷ Si finalmente no se llega a una solución amistosa, la CIDH elabora, dentro de un plazo de tres meses, un informe confidencial conocido como “Informe número 50” (art. 50 de la Convención Americana), en el que expone los hechos denunciados, sus conclusiones y observaciones, así como lo que hayan sostenido las partes en el procedimiento, y lo transmite al Estado con las recomendaciones que juzgue convenientes para que sean adoptadas por este y se remedie la situación denunciada (arts. 48-51 de la Convención Americana).

Desde el momento en que el “informe número 50” es transmitido al Estado, comienza a correr el plazo señalado, durante el cual la CIDH puede decidir someter el caso a la Corte IDH; si bien esta decisión es una facultad discrecional de la CIDH, no puede ejercerse arbitrariamente e impidiendo que las víctimas obtengan un pronunciamiento del Máximo Tribunal sobre

⁴⁶ Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C, núm. 17, párr. 27.

⁴⁷ Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., San José, Costa Rica, IIDH, 2004, pp. 432-463.

La protección internacional de los derechos humanos...

su petición.⁴⁸ Si dentro de ese tiempo el asunto no es sometido al Tribunal, la CIDH solo puede emitir su opinión y sus conclusiones sobre la cuestión puesta a su consideración, así como las recomendaciones que considere pertinentes, fijando un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competen para remediar la situación examinada.

Transcurrido dicho periodo, la CIDH puede decidir si el Estado ha adoptado o no dichas medidas, y si publica o no su informe. En tal sentido, la CIDH puede: *a*) publicar su decisión (lo que es conocido como “Informe número 51”) o *b*) enviar el caso a la Corte IDH, para lo cual los peticionarios tienen el derecho de presentar sus observaciones para argumentar las razones por las que consideran que el caso debe ser enviado al Tribunal Interamericano. En conclusión, en esta etapa del procedimiento, la CIDH puede elaborar hasta tres tipos de informes: *a*) el informe del artículo 49 de la Convención Americana, cuya adopción depende de que las partes lleguen a un arreglo amistoso; *b*) el informe del artículo 50, que depende de que no se haya llegado a una solución amistosa, y *c*) el informe del artículo 51, que depende de que el caso no se halla sometido a conocimiento de la Corte IDH dentro de los tres meses siguientes a la notificación del “informe número 50”.⁴⁹

⁴⁸ Aunque el art. 51 de la Convención Americana faculta a la CIDH para decidir si somete el caso a la Corte por medio de la demanda respectiva, o bien si continúa con el conocimiento del asunto, esta no es una decisión “discrecional, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención”, en Corte IDH, Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-13/93, 16 de julio de 1993, párr. 50.

⁴⁹ Para un análisis detallado de los informes “50” y “51”, véase Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, pp. 467-500. Es importante destacar que, con el fin de dar seguimiento a la implementación de sus recomendaciones, la CIDH puede solicitar información al Estado y a los peticionarios, y puede publicar, en forma de capítulo de su Informe anual, un informe sobre los avances y dificultades de dicha implementación, que puede ser de dos tipos: 1. un informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes sobre países, y 2, un informe de seguimiento de las recomendaciones en casos individuales; en Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, *La protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano. Guía para defensores y defensoras de derechos humanos*, Buenos Aires, CEJIL-Fundación Sueca para Derechos Humanos, 2007, p. 94.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

Es de destacar que la CIDH ha creado varios grupos de trabajo internos con el objeto de organizar mejor su labor y desarrollarla más eficientemente. Así, hasta el momento se han formado: a) el grupo de medidas cautelares, que se encarga de analizar las solicitudes de medidas cautelares recibidas y emitir recomendaciones para que sean tomadas en cuenta por los comisionados al momento de resolver tales solicitudes; b) el grupo de admisibilidades, que se dedica a examinar de forma preliminar las peticiones que llegan a la CIDH; c) el grupo sobre cuestiones reglamentarias, que se ocupa de estudiar y elaborar propuestas de reforma de las normas reglamentarias de la CIDH, y d) el grupo de la Corte, que se encarga de los litigios de casos ante la Corte IDH.⁵⁰

Además de estas dos acciones clásicas (medidas cautelares y sistema de peticiones individuales) en casos graves y urgentes, la CIDH está facultada para realizar una investigación, previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido una violación, tan solo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad (art. 48.2 de la Convención Americana); y también, cuando la CIDH reciba una petición o comunicación sobre una supuesta desaparición forzada se dirigirá, por medio de su Secretaría Ejecutiva, en forma urgente y confidencial, al Estado denunciado, solicitándole que proporcione a la mayor brevedad posible la información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida y demás información que estime pertinente, sin que esta solicitud prejuzgue la admisibilidad de la petición (art. XIV de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas). A diferencia de las medidas cautelares, respecto de las cuales su solicitud queda a criterio de la CIDH, en este caso está *obligada* a dirigirse expeditamente al Estado denunciado para conocer sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida. De esta manera, “lo anterior resulta en una suerte de amparo o *habeas corpus* interamericano que tiene como objetivo evitar daños irreparables a las personas”.⁵¹

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 152-153.

⁵¹ Méndez, Juan E. y Dulitzky, Ariel, *op. cit.*, pp. 87-88. En cuanto al mecanismo establecido en el art. 48.2 de la Convención Americana, no existen antecedentes de su utilización; y el procedimiento consagrado en el art. XIV

La protección internacional de los derechos humanos...

Por su parte, la Corte IDH, en el desempeño de su función contenciosa, determina si un Estado que ha aceptado su competencia ha incurrido en responsabilidad internacional por haber violado alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana, en el Protocolo de San Salvador o en otros instrumentos interamericanos que la facultan para ello, siendo sus sentencias obligatorias. Es preciso señalar que, aunque existen al menos dos tratados regionales más que parecen otorgar competencia tanto a la CIDH como a la Corte IDH para supervisar el cumplimiento de las obligaciones en ellos contenidas —la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención de Belém do Pará—, la Corte IDH se ha atribuido la competencia para aplicar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; pese a que sus redactores no incluyeron una referencia expresa al Tribunal Interamericano,⁵² este ha encontrado violaciones específicas a sus disposiciones y, en consecuencia, ha ordenado la reparación adecuada a las víctimas.⁵³

Hay que recordar que la competencia contenciosa de la Corte IDH no deriva de forma directa e inmediata del hecho de que un Estado ratifique el Pacto de San José. También es necesario que dicho Estado haga una declaración, en los términos del artículo 62 de tal Convención, en el sentido de que cuando haga el depósito de su instrumento de ratificación o adhesión, o en cualquier momento posterior, declare que reconoce como obligatoria, de pleno derecho y sin convención especial, la competencia del Tribunal Interamericano sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana.

Como ya lo hemos señalado, un Estado puede hacer esta declaración incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Además, en

de la Convención sobre Desaparición Forzada, fue utilizado por primera vez en 2002 en un caso contra Guatemala.

⁵² Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párrs. 244-249.

⁵³ Corte IDH. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C, núm. 37, párrs. 133-136.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando sea necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte IDH puede tomar las medidas provisionales que considere pertinentes, ya sea a) por *motu proprio*, en los asuntos que esté conociendo o b) a petición de la CIDH, si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento (art. 63.2 de la Convención Americana).

Es importante destacar que con el nuevo Reglamento de la Corte IDH aprobado en noviembre de 2000 y en vigor desde el 1º de junio de 2001,⁵⁴ las víctimas tienen *locus standi*; es decir, están facultadas para participar autónomamente en todas las etapas del proceso contencioso ante el Tribunal Interamericano (art. 24 del reglamento). Esto representa un avance significativo en relación con el reglamento de 1996, que solo les permitía participar autónomamente respecto de la CIDH en la etapa de reparaciones.⁵⁵

Gracias a esta reforma, cuando la CIDH somete el caso a la Corte IDH, las víctimas pueden presentar sus argumentos directamente, sean iguales o diferentes a los de la CIDH; además pueden ofrecer pruebas que la CIDH no haya presentado, aunque también hay que reconocer que esta opción está limitada al marco fáctico definido en la demanda inicial, con lo cual los peticionarios se constituyen en sujetos semiautónomos ante la CIDH, ya que dependen de ella en la presentación de la denuncia ante la Corte IDH; por ello es que la CIDH, en virtud de su exclusiva

⁵⁴ Para un análisis del reglamento vigente de la Corte IDH, véase Cançado Trindade, Antônio, “El nuevo reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: La emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional”, en Cançado Trindade, Antônio y Ventura Rodríguez, Manuel, *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, ACNUR-Corte IDH, 2003, pp. 13-107.

⁵⁵ El primer reglamento fue aprobado por el Tribunal Interamericano en su III Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado del 30 de junio al 9 de agosto de 1980. Posteriormente, la Corte IDH reformó el reglamento en su XXIII Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado del 9 al 18 de enero de 1991; en su XXXIV Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado del 9 al 20 de septiembre de 1996; en su XLIX Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000; y en su LXI Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003. El vigente reglamento fue reformado parcialmente por la Corte IDH en su LXXXII Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009.

La protección internacional de los derechos humanos...

legitimidad procesal, define el marco de acción de las víctimas, quienes no pueden decidir el contenido de la demanda a pesar de que tienen que ceñirse a ella para sus actuaciones procesales.⁵⁶

En términos generales, el proceso está dividido en tres etapas: 1) excepciones preliminares; 2) etapa de fondo, y 3) etapa de reparaciones, en cada una de las cuales todas las partes son escuchadas en virtud del principio de contradicción.⁵⁷ Como hemos visto, una de las limitaciones del procedimiento contencioso ante la Corte IDH es que, para la tramitación de una petición, es ineludible que sea sometida por la CIDH o por un Estado, dejando a las víctimas sin acceso directo al Tribunal; aunque posteriormente, y una vez iniciado el procedimiento, las víctimas o sus representantes pueden actuar autónomamente ante la Corte IDH.

Cuando el Tribunal notifica la demanda al Estado en cuestión, este cuenta con cuatro meses para responderla por escrito, acto en el cual tiene la posibilidad de plantear las excepciones preliminares que estime oportunas, estando estas relacionadas sobre todo con la admisibilidad del caso por falta de competencia de la Corte IDH o por inexistencia de hechos que activen su jurisdicción contenciosa, entre otras cosas. Aunque la aceptación por parte del Tribunal Interamericano de la pertinencia de dichas excepciones puede evitar que se pronuncie sobre el fondo del asunto, la presentación de las mismas no suspende el procedimiento.

Por su lado, las partes en el proceso tienen un plazo de 30 días para responder a las excepciones presentadas por el Estado, finalmente, la Corte IDH está facultada para decidir si son procedentes, en la misma resolución en que decide sobre el fondo del asunto o en una resolución separada. También el Tribunal puede llamar a una o varias audiencias en que recibe las declaraciones orales de testigos y peritos, así como los alegatos de las partes,

⁵⁶ Viana Garcés, Andréa, “Sistema europeo y americano de protección de derechos humanos. Coincidencias, fraccionamientos temporales y mutuas influencias”, en Revenga Sánchez, Miguel y Viana Garcés, Andréa (eds.), *Tendencias jurisprudenciales de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, p. 66.

⁵⁷ Este procedimiento está establecido en los arts. 61-69 de la Convención Americana y en los arts. 22-25 del Estatuto y 32-59 del Reglamento de la Corte IDH.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

después de las cuales estas pueden presentar a la Corte IDH sus alegatos finales por escrito. Una vez que los pasos anteriores son evacuados, el Tribunal Interamericano dicta la respectiva sentencia motivada, la cual tiene un carácter definitivo e inapelable y solo puede ser interpretada por la Corte IDH a solicitud de cualquiera de las partes —dentro de los 90 días a partir de la notificación—, en caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo (art. 67 de la Convención Americana).

Además, cuando la sentencia no exprese en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de ellos puede agregar su opinión disidente o individual (art. 66 de la Convención Americana). Si el fallo de la Corte IDH determina que ha existido una violación a los derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos que le confieren competencia, se ordena al Estado que tome las medidas de reparación pertinentes bajo la supervisión del propio Tribunal; y en caso de que el Estado no cumpla con la sentencia, la Corte IDH informa a la OEA para que tome las medidas políticas oportunas, aunque hay que recordar que cuando un Estado ratifica el Pacto de San José u otro instrumento interamericano y declara el reconocimiento de la competencia de la Corte IDH, está obligado a cumplir sus decisiones en todos los casos en que sea parte (art. 68 de la Convención Americana).⁵⁸

2.4. CONCLUSIÓN

Los órganos internacionales de derechos humanos, como los comités de tratados de las Naciones Unidas y la Comisión y Corte Interamericanas, de Derechos Humanos, a través de sus resoluciones se constituyen en instrumentos imprescindibles para la construcción del Estado de derecho y la democracia que, en términos de derechos humanos, implica lograr su plena implementación y garantía, y poner un alto a la impunidad y a la corrupción que, como un cáncer, destruyen el tejido social y reducen la posibilidad de construir instituciones democráticamente legitimadas.

⁵⁸ Para un análisis completo y detallado de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puede verse Pasqualucci, Jo M., *op. cit.*, pp. 81-229.

La protección internacional de los derechos humanos...

En el caso de nuestro sistema regional, es uno de los sistemas de protección de derechos humanos más avanzados del mundo, y el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido estudiado y elogiado en otros espacios regionales debido a su fuerza e innovación, que han permitido el fortalecimiento y la ampliación de la protección de los derechos reconocidos por la Convención Americana y los demás instrumentos interamericanos. De esta manera, pese a los obstáculos existentes, el cumplimiento de sus sentencias y resoluciones ha implicado cambios normativos e institucionales en los Estados de la región, que es fundamental analizar por su importancia para la democracia y el Estado de derecho.

Así, por ejemplo, además de prescribir la investigación y sanción de los responsables de violaciones a derechos humanos en cada uno de los casos, la Corte IDH ha ordenado la creación de una base de datos sobre mujeres, jóvenes y niñas desaparecidas (caso *Gonzáles y otras “Campo Algodonero” vs. México*); la construcción de una página electrónica de búsqueda de niños y niñas sustraídas y retenidas ilegalmente (*Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala*); la adopción de legislación en materia de personas privadas de libertad (*Pacheco Teruel vs. Honduras*); la creación de un sistema de información genética para niñez desaparecida (*Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*); la delimitación, demarcación y titulación de tierras que corresponden a pueblos indígenas (*Comunidad Mayagna [Sumo] Awas Tingni vs. Nicaragua*); el rechazo a considerar al feto como titular del derecho a la vida (*Artavia Murillo y otro [“Fecundación in vitro”] vs. Costa Rica*); y el pago de salarios caídos y demás prestaciones laborales a personas trabajadoras despedidas injustamente (*Baena Ricardo y otros vs. Panamá*).

En este sentido, la importancia de estas y otras resoluciones es que en ellas se pueden encontrar lineamientos y parámetros que, de cumplirse, nos encaminarían en la senda de la construcción de un Estado de derecho con instituciones democráticas sólidas y únicamente comprometidas con la finalidad de la sociedad y del Estado, que es la dignidad humana, además de construir un estándar común en la región sobre temas fundamentales para la protección de los derechos de la ciudadanía.

DIEZ CUESTIONES ACTUALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

Por ello, es de vital importancia la efectividad de las resoluciones de la CIDH y de la Corte IDH, pues con su cumplimiento se fortalece la institucionalidad democrática, se envía un mensaje social de que las violaciones a derechos humanos no son toleradas por los Estados, se promueve la reparación de las consecuencias que originaron tales transgresiones y en definitiva, se valora positivamente la importancia del litigio estratégico como una poderosa herramienta jurídica y política para evidenciar las carencias de nuestros sistemas de justicia, generar un debate amplio al respecto, contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho e impulsar y fortalecer la defensa y promoción de los derechos humanos en la región.

En resumen, a través del cumplimiento de tales resoluciones se busca incidir para que, en el marco de los sistemas jurídicos internos, los Estados adopten todas las medidas necesarias con el fin de prevenir las violaciones a los derechos humanos, promover su respeto por parte de las autoridades estatales y los particulares, y lograr que los Estados corrijan toda conducta contraria a sus constituciones nacionales y a los estándares establecidos en la Convención Americana y demás tratados interamericanos.