

PRÓLOGO DEL EXJUEZ DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

LUIS LÓPEZ GUERRA

El sistema interamericano de derechos humanos, y la acción dentro de él de la Comisión y de la Corte Interamericanas han sido y siguen siendo instrumentos decisivos para la evolución en el continente de las garantías de los derechos humanos. Por ello, hay que felicitarse por la aparición de una publicación como la actual, que contiene los comentarios a cinco reglamentos del sistema, dos de ellos de tipo general (Reglamento de la CIDH y Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y otros tres de carácter más especializado (Reglamento de la CIDH sobre el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas, y Reglamento Unificado para la Actuación de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas -Aidef), y que contribuye en forma relevante a la comprensión del funcionamiento de las instituciones del sistema encargadas de la protección de derechos humanos, ofreciendo además una inapreciable guía práctica para quienes busquen la protección de sus derechos ante esas instituciones. Publicación hecha posible gracias a la meritoria labor del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, en su apoyo a la consolidación de la defensa de los derechos humanos, tanto en el nivel nacional como, en el caso presente, en el nivel internacional.

No es difícil resaltar el destacado papel que cumplen las normas reglamentarias de la Corte y de la Comisión Interamericanas dentro del sistema. Por su propia naturaleza, las disposiciones procesales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos deben tener un carácter forzosamente básico, necesitado de un complemento normativo que ordene las fases y detalles del procedimiento ante Corte y Comisión, necesidad que se refleja en los artículos 39 y 60 de la Convención, otorgando a ambas instituciones la potestad de dictar sus propios reglamentos. Potestad que, como muestran los presentes comentarios, ha servido para desarrollar y completar las previsiones de la Convención, haciendo posible un funcionamiento adecuado del sistema; y por cierto, valga señalar que en esos comentarios no solo se refleja la labor reglamentaria de ambas instituciones, sino que además no dejan de proponerse adicionales medidas y previsiones para mejorar ese funcionamiento. La calidad de los autores y de las autoras, y el hecho de que junto a la excelencia académica aporten en muchos casos la experiencia derivada de la pertenencia como asesores y colaboradores a la misma organización institucional del sistema, en la Corte o en la Comisión, otorgan a estos comentarios una especial autoridad. Ello se ve reforzado por la metodología empleada, con la que se proporciona, junto a la visión de los autores, una amplia base jurisprudencia y bibliográfica para fundamentar esa visión, de manera que cada comentario se encuentra respaldado por un conjunto de referencias que permiten determinar con precisión el sentido de la norma reglamentaria comentada y, en muchos casos, la evolución en su aplicación.

En lo que se refiere a la Corte Interamericana, los presentes comentarios a su Reglamento representan una inestimable ayuda para el conocimiento de su funcionamiento, particularmente en aspectos que resultan claves y que, en buena medida, singularizan al sistema en comparación con otros sistemas de protección regional de derechos humanos. Uno de estos aspectos es sin duda el que se refiere al papel y participación de las presuntas víctimas demandantes de protección en

el procedimiento ante la Corte, que se trata en el comentario al artículo 25 del Reglamento de la Corte. Como es bien sabido, en el sistema interamericano de derechos humanos (y a diferencia del sistema europeo) no se establece una legitimación general para el acceso directo a la Corte de quienes aleguen haber sido víctimas de vulneraciones de los derechos de la Convención, legitimación que su artículo 61 reduce a los Estados Parte y la Comisión. A este respecto, el comentario al Reglamento resulta iluminador. Como en él se señala, la regulación reglamentaria ha ido precisando la posición e intervención de las presuntas víctimas a lo largo del procedimiento, cuando este ya haya sido iniciado ante la Corte, haciendo posible que intervengan y tomen parte en el mismo. Las autoras del comentario ponen de manifiesto que la regulación de la intervención de las presuntas víctimas ha sido objeto de una evolución que conduce a la situación actual, en que, de acuerdo con el citado artículo, se ha ampliado notablemente esa intervención, de forma que las presuntas víctimas, familiares y sus representantes podrán presentar de forma autónoma su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, así como participar durante todo el proceso contencioso, y designar intervinientes comunes, ante la pluralidad de presuntas víctimas en el asunto contencioso. Y, como señala el comentario, la misma Corte ha precisado que el artículo 25 debe ser interpretado de manera armónica con la condición de los demandantes de verdaderos titulares de los derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos humanos.

Muestra también de la aportación de los presentes comentarios a la comprensión del sistema del Convenio pudiera ser la relativa a la compleja cuestión de la adopción de medidas provisionales por la Corte, tratada en el artículo 27 del Reglamento. Sin duda, la adopción de ese tipo de medidas, antes de recaer decisión final sobre el caso, puede representar un elemento esencial para preservar los derechos afectados; debe además recordarse que la previsión al respecto en la Convención y su aplicación por la Corte ha ejercido una notable influencia en la adopción por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (artículo 39 de su Reglamento) de este tipo de medidas, y con carácter vinculante para los Estados, aun cuando no estén expresamente previstas en el texto del Convenio Europeo. Y cabe destacar además el acento que pone el comentario en que, en el procedimiento de adopción de esas medidas, existe la posibilidad de audiencia a las partes, lo que promueve una más fundada resolución al respecto. Particularmente ilustrativo resulta que el comentario subraye como aspecto importante el que tales medidas puedan adoptarse de oficio, y que, por otra parte, señale su relevancia en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias. Y en relación con esta fase de supervisión del cumplimiento, también resulta de indudable interés y utilidad el comentario referente al artículo 69 del Reglamento, que versa sobre esta etapa del procedimiento. No cabe olvidar que la efectividad de todo el sistema depende sustancialmente del cumplimiento de las decisiones de la Corte por los Estados afectados por sus sentencias.

Es igualmente de interés poner de relieve, en lo que se refiere también al comentario sobre el Reglamento de la Corte, la atención que se presta a la evolución del régimen del juez nacional del Estado frente al que se dirige una demanda por presuntas víctimas de una violación del Convenio (art. 19). La exposición que se lleva a cabo respecto de la interpretación del Convenio en este tema es iluminadora, por cuanto muestra la capacidad de desarrollo del Convenio por vía reglamentaria.

Por lo que atañe al comentario sobre el Reglamento de la Comisión Interamericana, las observaciones que en él realizan los diversos autores son extremadamente útiles para la comprensión del papel de esta institución en el sistema interamericano de derechos humanos, y sus peculiaridades en relación con otros sistemas regionales (especialmente el sistema europeo). En efecto, el específico papel de la Comisión se ve resaltado en los comentarios a los diversos artículos, al tener en cuenta, no solo su función en la tramitación y resolución de peticiones o comunicaciones, así

como filtro de demandas ante la Corte, sino también su actuación propia y autónoma en otra serie de campos. Ejemplo destacado pudiera ser el papel de la Comisión en relación con aspectos como las observaciones *in loco* (comentario a los artículos 52 y ss.) respecto de las cuales se subraya la relevancia de las visitas *in loco*, como única fórmula adecuada para que, como se indica, la Comisión pueda tomar contacto directo con las realidades y actores locales y entrevistar a las víctimas en sus propias localidades, así como para exigir a las autoridades el cumplimiento de los estándares y deberes internacionales.

Dentro de los comentarios sobre las actividades propias de la Comisión, también cabe resaltar las observaciones referentes al procedimiento de medidas cautelares (artículo 25 del Reglamento), respecto del cual no solo se pone de manifiesto su relevancia, sino que también, y por fuente autorizada, se formulan una serie de propuestas relativas a la mejora de esas medidas, añadiéndose expresamente (y esta es una cuestión de especial trascendencia) que las decisiones de asignación presupuestaria a estos efectos deben valorar el papel clave de las medidas cautelares requeridas para la efectiva protección de derechos. Y, asimismo, dentro de esta área de actuación propia de la Comisión, resulta de especial interés el comentario relativo al informe anual a realizar por la Comisión, al señalar un cambio de paradigma en el análisis de la situación de los derechos humanos en la región. En particular, en cuanto a que la atención de los informes de la Comisión a partir de los años noventa se dirige a temáticas referidas a violaciones de derechos humanos contra grupos vulnerables e históricamente marginados; y el comentario también señala el surgimiento de relatorías temáticas en el interior de la Comisión, así como la práctica de informes temáticos generales, técnicas todas ellas que se han probado útiles para dar respuestas más adecuadas frente a violaciones de derechos humanos. Finalmente, valga la pena indicar que dentro de los comentarios al Reglamento, se incluye el relativo a las funciones de la Comisión respecto de los Estados que no son parte del Convenio.

Las apreciaciones sobre la excelencia y utilidad de los comentarios a los Reglamentos de la Corte y la Comisión pueden sin dificultad extenderse a los comentarios sobre los reglamentos más especializados, como son los citados Reglamento de la CIDH sobre el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas, y Reglamento Unificado para la actuación de la Aided ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos. En todos ellos se proporciona una abundante información y guía práctica para la consecución de una mayor eficacia en la protección internacional de los derechos humanos.

No cabe sino felicitarse por la labor de los autores de todos estos comentarios, y por la publicación conjunta de los mismos, facilitando a los interesados la consulta de la regulación del sistema, no solamente la derivada de sus fuentes normativas, sino también de la jurisprudencia de la Corte y de la práctica de la Comisión. Una labor que implica, como se hace evidente en la simple lectura de los comentarios, un arduo trabajo, no solo de recopilación de fuentes, sino también de investigación y análisis, y, en no pocas ocasiones, de crítica y propuestas de reforma. En suma, nos hallamos ante una obra que supone una contribución destacada al continuo proceso de desarrollo de la protección de los derechos humanos.

MADRID, NOVIEMBRE DE 2022