



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

**CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
Y DE LAS RECOMENDACIONES DE LA
COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

HELIO BICUDO*

* Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
Y DE LAS RECOMENDACIONES DE LA
COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

HELIO BICUDO

Se me ha encomendado, en el marco de este evento, comentar sobre mi visión del sistema interamericano, pero sobre todo hablar del tema del cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Para ello es necesario hacer un breve recuento, de una manera sencilla, de cómo nació el sistema de defensa de los derechos humanos en el hemisferio.

Aún cuando la CIDH hubiese empezado sus actividades antes del año 1969; cuando el Pacto de San José fue celebrado, fue en verdad este tratado el que le otorgó su real personalidad. Instituida en una reunión de Ministros del Exterior de distintos Estados del Hemisferio -por cierto no en forma unánime- realizada después de la proclama de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de mayo de 1948, aquella tuvo una actuación difícil de sustentarse por sí misma, ya que dicha actuación solamente podría ser reconocida después de que fuera prevista en una Convención.

La CIDH, en verdad, asumió esa personalidad, calificada jurídicamente, a partir de 1969, y desde entonces viene trabajando intensamente dentro de su competencia, investigando las denuncias que le son presentadas, cumpliendo con audiencias públicas, haciendo visitas *in loco* y de otras naturalezas, de las cuales resultan informes con recomendaciones a los Estados miembros de la OEA. Al mismo tiempo, solicita a dichos Estados, en casos de peligro inminente de violación de algunos de los derechos humanos fundamentales previstos en la Convención Americana, la adopción de medidas cautelares para la protección inmediata de esos derechos.

Por otra parte, en casos más extremos, también puede solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos medidas provisionales, para que los Estados no practiquen actos violatorios de los mismos derechos fundamentales, como por ejemplo, el derecho a la vida.

Asimismo, la CIDH actúa además mediante relatorías especiales, como lo son las relatorías de los pueblos indígenas, de las mujeres, de las cárceles, de los niños y de la libertad de expresión.

La CIDH tiene -a mi modo de ver- una función cuasi jurisdiccional, ya que a través de los exámenes de los casos que le son presentados, hace recomendaciones a los Estados miembros, teniendo en perspectiva la reparación de la violación cometida. Estas recomendaciones van desde el castigo a los responsables de violaciones a derechos humanos y la imposición del pago de una indemnización pecuniaria, hasta la solicitud de cambios en la legislación interna, recomendándolas de acuerdo con las normas internacionales vigentes.

A propósito del tema, hace poco tiempo, la CIDH recomendó al Estado de Argentina que eliminara de su legislación penal el delito tipificado como "desacato", recomendación cumplida, pues esa figura delictiva fue erradicada del Código Penal de dicho país.

Paralelamente a su competencia contenciosa, la CIDH, cuando las partes lo soliciten, puede ayudarlas a encontrar una solución amistosa, para arreglar casos de violaciones precedentes.

La CIDH es el órgano -llamado principal- por la Convención Americana para la defensa de los Derechos Humanos. En ese sentido, la Comisión es el único ente facultado para llevar casos a la Corte de parte de las víctimas, y así lo ha venido haciendo.

La Corte -cuyo funcionamiento inició en 1979- a su vez procesa y juzga los casos que le son presentados por la CIDH en contra de los Estados, casos de Estados en contra de Estados, y responde a solicitudes de opiniones consultivas, para fijar puntos interpretativos de la Convención, o bien así para fijar la jurisprudencia en las diferentes situaciones jurídicas.

Últimamente, las recomendaciones de la CIDH, -o bien las decisiones de la Corte- vienen siendo objeto de incumplimiento por parte de algunos Estados, bajo el principio equivocado aún de la soberanía nacional.

Ahora bien, desde el momento en que un Estado asume obligaciones establecidas en los tratados internacionales que ha suscrito o ratificado, en realidad, ese Estado abdicó de su soberanía en nombre de la buena convivencia internacional y, por tanto, está obligado a cumplir de buena fe las determinaciones de dichos tratados.

Por otra parte, es necesario además aclarar que las normas de derecho internacional indican que las obligaciones para los Estados surgen desde mucho antes de que estos ratifiquen un tratado internacional. En este sentido, el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados expresa claramente que un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustre el objeto y fin de un tratado. Al respecto, la Corte Internacional de Justicia, en consonancia con disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los

Tratados, estableció en el caso *German Settlers*, que un Estado que ha ratificado un tratado puede ser responsable por la violación del mismo después de su firma y antes de su ratificación.

No obstante, algunos Estados miembros vienen discutiendo la validez de las recomendaciones de la CIDH y así como las sentencias de la Corte.

Así se tiene por ejemplo que el Estado de Perú, al no cumplir las decisiones de la Corte, en por lo menos dos casos de violaciones reconocidas judicialmente por la Corte, comunicó a ésta que no se subordinaría a sus decisiones.

Es así que, algunos Estados se resisten a cumplir las recomendaciones de la CIDH, argumentando, por ejemplo, sobre el seguimiento que de estas hace la Comisión, la que verifica así su cumplimiento, o lo que realizó el Estado para poner en práctica dichas recomendaciones.

Estas cuestiones han sido ventiladas y discutidas, en el seno de la Corte y de la Comisión, pero también por supuesto, por el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización.

En la Reunión de Cancilleres en Costa Rica, del año pasado, cuando se conmemoró el 20° aniversario de la Corte Interamericana, fue creado un Grupo de Trabajo "ad hoc" para estudiar y sugerir medidas para el perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema interamericano de defensa de los derechos humanos.

De este espacio de reflexión, en la primera reunión de ese Grupo de Trabajo, salió la recomendación, junto a otras medidas, que los países del Hemisferio bajo la aceptación de las normas de la Declaración y de la Convención, deberían cumplir las sentencias de la Corte y agotar todos los esfuerzos para cumplir las recomendaciones de la CIDH.

Asimismo, el Grupo de Trabajo "ad hoc" recomendó a los Cancilleres "que dentro de las actuales competencias de la Asamblea General y del Consejo Permanente, se dé el tratamiento adecuado a los informes de la Comisión y de la Corte como forma de hacer efectivo el deber de los Estados de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los instrumentos del Sistema".

Seguidamente, el Consejo Permanente, en el marco del Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos, tomó entre otras, dos importantes decisiones que deberían ser apreciadas por la próxima Asamblea General de la OEA. La primera, al reiterar que los fallos de la Corte son definitivos e inapelables y que los Estados partes de la Convención se comprometen a cumplir las decisiones de la Corte en todos los casos de que sean parte. Asimismo, se recomienda a los Estados miembros que hagan todos los esfuerzos para cumplir las recomendaciones de la CIDH.

En lo que consta del proyecto de resolución, aprobado en la Sesión del 26 de abril de 2000, de cara a los informes respectivamente del Consejo Permanente sobre la evaluación y perfeccionamiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos, (presentado en cumplimiento a la resolución 1633, de la última Asamblea General de la OEA); y del informe del Presidente del Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos en el marco del diálogo sobre el Sistema, (celebrado según la competencia de dicho Comité), con el propósito de la necesidad del fortalecimiento de dicho Sistema, resolvieron, entre otras propuestas, instar a los Estados miembros de la Organización a que, *in verbis*, n.5, letras "c" y "b", respectivamente, adopten las medidas necesarias para cumplir con las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Convención Americana, en el caso de aquellos Estados que reconocen su competencia obligatoria, y "realicen sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de la CIDH, de conformidad con el principio de la buena fe".

También resulta importante reflexionar sobre la existencia misma y eficacia del Sistema. A ese respecto deben señalarse los pronunciamientos de la CIDH y las decisiones de la Corte.

En Comunicado de Prensa de 29 de septiembre de 1999, la CIDH, con conocimiento de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recién acababa de dictar sentencias por medio de las cuales declaraba inadmisibles el pretendido retiro del Estado Peruano, de la competencia contenciosa de dicha Corte, con efectos inmediatos. En estas destacó con solidez jurídica cuyo apoyo, en una ponderada interpretación de la Convención y con su cuidadoso análisis de la jurisprudencia internacional, las mencionadas sentencias constituyen un significativo aporte a la consolidación del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Por supuesto, la Corte ha fundamentado de manera irrefutable su decisión al repeler la pretensión del Estado Peruano en ese sentido.

Así afirmó la Corte:

"32. La cuestión del pretendido retiro, por parte del Perú, de la declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte y de los efectos jurídicos del mismo, debe ser resuelta por este Tribunal. La Corte Interamericana, como todo órgano con competencias jurisdiccionales, tiene el poder inherente de determinar el alcance de su propia competencia (compétence de la compétence/ Kompetenz-Kompetenz).

33. La Corte no puede abdicar de esta prerrogativa, que además es un deber que impone la Convención Americana, para ejercer sus funciones según el artículo 62.3 de la misma. Dicha disposición establece que: (1) la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

34. La competencia de la Corte no puede estar condicionada por hechos distintos a sus propias actuaciones. Los instrumentos de aceptación de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria (artículo 62.1 de la Convención) presuponen la admisión, por los Estados que la presentan, del derecho de la Corte a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción. Una objeción o cualquier otro acto interpuesto por el Estado con el propósito de afectar la competencia de la Corte es inocuo, pues en cualesquiera circunstancias la Corte retiene la *compétence de la compétence*, por ser maestra de su jurisdicción.

35. Al interpretar la Convención conforme a su objeto y fin, la Corte debe actuar de tal manera que se preserve la integridad del mecanismo previsto en el artículo 62.1 de la Convención. Sería inadmisibles subordinar tal mecanismo a restricciones súbitamente agregadas por los Estados demandados a los términos de sus aceptaciones de la competencia contenciosa del Tribunal, lo cual no sólo afectaría la eficacia de dicho mecanismo, sino que impediría su desarrollo futuro.

36. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte constituye una cláusula pétrea que no admite limitaciones que no estén expresamente contenidas en el artículo 62.1 de la Convención Americana. Dada la fundamental importancia de dicha cláusula para la operación del sistema de protección de la Convención, no puede ella estar a merced de limitaciones no previstas que sean invocadas por los Estados Partes por razones de orden interno".

Finalmente, una palabra sobre el problema llamado de "seguimiento" de los informes de la CIDH, por dicha Comisión.

Como tuvimos la oportunidad de afirmar en nuestro pronunciamiento del 11 de febrero pasado, ante el Grupo de Trabajo "ad hoc" ya mencionado, "un aspecto esencial en el fortalecimiento del sistema es el del cumplimiento de las decisiones de la Corte y de los informes de la Comisión. Al respecto, es conveniente reiterar la obligación de los Estados de establecer procedimientos internos para posibilitar dicho cumplimiento. Según expresó la Comisión ante la Asamblea General en el mes de junio de 1999, ese cumplimiento es fundamental para la vitalidad e integridad del sistema de derechos humanos de la Organización. La Comisión desea recordar que el artículo 68 de la Convención Americana establece de manera categórica que "los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes". En lo que se refiere a la Comisión, sus informes son interpretaciones válidas de obligaciones libremente adquiridas por los Estados. Si un Estado no concuerda con dichas interpretaciones tiene la libertad para recurrir a la Corte Interamericana disputando las conclusiones y procedimientos de la Comisión. Hasta el momento, lo que es significativo, ningún Estado ha recurrido en casos contenciosos en contra de los informes de la Comisión. Y, además, "los órganos políticos deben cumplir un rol central en asegurar el cumplimiento de las decisiones de los órganos de protección. El fortalecimiento del sistema no depende únicamente ni se agota en el funcionamiento de los

órganos de supervisión. En última instancia su efectividad depende de la acción que los órganos políticos estén dispuestos a emprender ante quienes ignoren sus obligaciones internacionales. Los Estados y los órganos se constituyen en la garantía colectiva del cumplimiento de las normas de derechos humanos. Para ello, deben, como mínimo, discutirse los informes de violaciones a los derechos humanos, como asimismo el incumplimiento de decisiones de los órganos cuando estas ocurran. Según ya se señalara ante la Asamblea General, la inobservancia de las sentencias (de cumplimiento obligatorio) de la Corte Interamericana constituye un hecho sumamente preocupante que merece un serio examen y la adopción de medidas apropiadas por los órganos políticos de la Organización. Creemos que de esto depende tanto el futuro del Sistema, como la credibilidad de dichos órganos políticos y de este proceso de evolución".

Algunos Estados, como Brasil, Perú y México tienen posiciones contrarias a esa actuación de la Comisión, según el argumento de que se estaría, en verdad, renovando el conocimiento de un caso ya terminado.

Por el contrario, las ONG consideran muy importante la "supervisión del cumplimiento de las recomendaciones" de la CIDH, y proponen algunos mecanismos para incluir en el Reglamento de la CIDH, mecanismos que culminen en un breve informe de la Comisión.

En el Plan de Acción de las Américas, las ONG también señalan que se debe profundizar y fortalecer el rol de la Corte y la Comisión en la supervisión del cumplimiento de sus propias decisiones. En ese sentido observan que la Comisión, en los últimos años, ha decidido incluir en diversos informes finales una cláusula estableciendo que evaluará el cumplimiento de las recomendaciones definitivas por parte de los Estados.

Al estudiar el problema del fortalecimiento del Sistema, el mencionado Grupo de Trabajo "ad hoc" consideró destacar, entre otros aspectos, el "seguimiento de las recomendaciones de la CIDH".

Esa misma posición puede ser encontrada en la ponencia del Dr. Pedro Nikken, Presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Expresidente de la Corte Interamericana, al hablar ante el Grupo de Trabajo "ad hoc", cuando destacó las "audiencias de seguimiento".

Para finalizar, debemos considerar que el Sistema ha tenido una actuación más allá de las expectativas, y se constituye hoy en el instrumento más relevante para la protección y defensa de los derechos humanos en el Hemisferio.

Ahora bien, para que llegue a sus fines, para que los cumpla, es fundamental que los países acaten las sentencias de la Corte y las recomendaciones de la CIDH. Mas eso es de la competencia de los órganos políticos de la OEA. Vamos a esperar que lo hagan.