

VI. SITUACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Para ponderar la situación que ahora guardan los Estados respecto al sistema tutelar de los derechos humanos y obviamente la que éstos tienen en el plano continental, es preciso tomar en cuenta que el *corpus* de tales derechos posee, naturalmente, la pretensión de universalidad a la que anteriormente me referí:¹ se trata de preservar a las personas en su calidad de tales, sin el obstáculo de las fronteras ni el agobio de la discriminación. Por ello, no es razonable aceptar que haya, entre los Estados, sujetos obligados y sujetos liberados. Habría que preguntarse, en todo caso, ¿por qué las normas que son plausibles para unos no lo son para otros?

Lo mismo puede decirse de la jurisdicción protectora, que es el arma de las declaraciones y los convenios, y la garantía de los individuos. También aquélla tiene, como el tema de su protección, una explicable pretensión de universalidad: todos iguales ante la ley y, por ello, todos iguales ante la jurisdicción instituida para asegurar el imperio de la ley. Aquí surge, pues, la misma pregunta que acabo de formular cuando hay retraimiento para la admisión de este instrumento de seguridad: ¿es razonable que haya sujetos vinculados por la jurisdicción de los derechos humanos y sujetos exentos de ella? Y luego: ¿por qué no es aceptable para algunos la jurisdicción a la que otros se acogen por su propia voluntad? A final de cuentas, lo que se esperaría de quienes aún no se han incorporado verdaderamente en el sistema interamericano es “que manifiesten su real compromiso con los derechos humanos, mediante la aceptación integral de todas las obligaciones —de orden sustantivo y procesal— de la Convención Americana”.²

1 Asimismo, *cfr.* Cançado Trindade, “O futuro do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: algumas reflexões sobre universalidade del sistema de derechos humanos”, *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, año XLVIII, núms. 95-97, enero-junio de 1995, p. 133.

2 Cançado Trindade, “Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en Méndez, Juan E. y Cox, Francisco (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 576.

Bajo estas referencias podemos analizar la situación que hoy guarda el sistema interamericano,³ que ha avanzado menos que su equivalente europeo en la extensión de sus normas y de su medio tutelar más característico: la Corte Interamericana. Al paso que el sistema europeo, vinculado al Consejo de Europa, se extiende sobre todos los países de este sistema, el americano no ha logrado la misma amplitud, no obstante los desarrollos relevantes que consiguió en los últimos años. Recordemos en este momento que todos los países de nuestro continente, así como los insulares del mismo hemisferio, integran la OEA, marco del sistema tutelar regional. Sin embargo, ni todos los miembros de la OEA son también partes en la Convención Americana —catálogo de derechos y de medios para preservarlos—, ni todos los signatarios de ésta han aceptado, en los términos de la cláusula facultativa inserta en el propio Pacto de San José, la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.

En efecto, sólo veintiún Estados —hasta el año 2001— han ratificado la Convención y aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte: todos los latinoamericanos, así como Barbados y Suriname. Hay tres países del área que han ratificado la Convención, pero no aceptado la jurisdicción contenciosa, como era el caso de México hasta 1998: Dominica, Granada y Jamaica. Finalmente, diez Estados no han ratificado la Convención, y por ello se mantienen al margen de las prevenciones de ésta, aunque no de las disposiciones de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana —y también, por ende, de las funciones supervisoras de la Comisión Interamericana—,⁴ a saber: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, los

3 Sobre este punto, Hitters, Juan Carlos, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos (20 años de vigencia)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001, pp. 745 y ss. Igualmente, Fix-Zamudio, Héctor, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 20 y ss.

4 Los artículos 112 de la Carta de la OEA y 1o. del Estatuto de la Comisión, aprobado por Resolución 443 de la Asamblea General de la OEA (octubre de 1979), confieren a aquélla la misión de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la organización en esta materia”. El mismo artículo 1o., en el inciso b) del párrafo 2o., dispone que por derechos humanos se entiende los consagrados en la Declaración Americana, en lo que corresponde a los Estados miembros de la OEA que no son, además, partes en la Convención Americana. Los artículos 18 y 20 del citado Estatuto determinan las funciones y atribuciones de la Comisión en lo que atañe a dichos Estados miembros de la Organización, pero no partes en la Convención. Entre esas atribuciones, figura el examen de comunicaciones dirigidas a la Comisión, el requerimiento de informes a los Estados y la formulación de recomendaciones a éstos, verificando previamente que, en el caso, se hubiesen aplicado y agotado los procesos y recursos internos del Estado (artículo 20, b y c).

Estados Unidos de América, Guyana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Un Estado más, que se halla fuera del Pacto de San José y, por ende, de la jurisdicción contenciosa de la Corte, ofrece particularidades importantes, como adelante se verá.

Es deseable, por supuesto, que todos los países del área se incorporen a un sistema concebido para extenderse, con plenitud, en esta región del mundo, identificada por diversos factores, no solamente geográficos. Se echa de menos, particularmente, la presencia de Estados Unidos⁵ y Canadá, que en conjunto significan una porción muy considerable de la población total de América, y cuyo régimen jurídico y político se halla instalado sobre principios democráticos y convicciones humanistas.⁶ Mientras esto no ocurra, el sistema americano carecerá de esa universalidad —en el caso, regionalidad— que es inherente a cualquier orden tutelar de derechos fundamentales de las personas: será, pues, un “sistema interamericano, *ma non troppo*...”⁷ En suma, la evolución plena del sistema interamericano, en la doble vertiente cuantitativa (o demográfica) y cualitativa (o sustantiva, garantizadora) pasa necesariamente por la incorporación de todos los Estados del hemisferio —en beneficio y para servicio de todos los pueblos— al régimen tutelar americano.⁸

5 Diversos factores han operado en este sentido: desde el antiguo aislacionismo en materia de política internacional hasta los problemas que el federalismo plantea a la actuación de órganos jurisdiccionales internacionales, así como el “status de superpotencia”. Cfr. Cerna, Christina M., “International Law and the Protection of Human Rights in the Inter-American System: Rethinking National Sovereignty in the Age of Regional Integration”, en VV.AA., *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 207-208.

6 “Es extraño... que un país como los Estados Unidos, que tiene en los derechos humanos una de las banderas más notorias en materia política exterior, no hayan [*sic*] ratificado la Convención y hayan privado al Hemisferio de un aporte más efectivo”. Nikken, “Observaciones sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos en vísperas de la Asamblea General de OEA (San José, junio de 2001)”, *Revista IIDH*, edición especial, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, núms. 30-31, s.f., p. 39.

7 La expresión es de Cançado Trindade, *op. cit.*, nota 2, p. 575.

8 Cançado Trindade alude a tres prerequisites básicos para la evolución del sistema interamericano de protección, a saber: “a) la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por todos los Estados miembros de la OEA, o adhesión a la misma; b) la aceptación integral y sin restricciones, por todos los Estados miembros de la OEA, de la jurisdicción obligatoria —automática— de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; c) la incorporación de la normativa sustantiva (atinentes a los derechos protegidos) de la Convención Americana al Derecho interno de los Estados partes”. “Informe: Bases para un proyecto de protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en VV.AA., *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI, Memoria del Seminario. Noviembre de 1999*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, t. I, p. 56.

Dije que el caso de Trinidad y Tobago ofrece particularidades que ameritan consideración especial. Así, este Estado caribeño fue parte en la Convención Americana y estuvo sujeto a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana. Diferencias de criterio con la Comisión y la Corte Interamericanas, fundadas en la aplicación de la Constitución local en casos relativos al procesamiento por crímenes graves y la ejecución de la pena capital, inspiraron el distanciamiento de ese país respecto al sistema. Trinidad y Tobago denunció el Pacto de San José y quedó fuera, por lo tanto, del ámbito de validez de los derechos consagrados en éste y de la acción jurisdiccional de la Corte,⁹ aunque no quedase sustraído a las obligaciones derivadas directamente de la Carta de la OEA —organismo del que sigue formando parte— y de la Declaración Americana, ni de la competencia de la Comisión Interamericana, fundada en aquellos instrumentos.

Otro caso singular es el representado por Perú. El gobierno que ejerció el poder en esa nación hasta el año 2000, inconforme con decisiones de la Corte Interamericana, resolvió el retiro unilateral de la jurisdicción contenciosa de ésta,¹⁰ no la denuncia de la Convención, que habría tenido como consecuencia natural —así sucedió en el mencionado caso de Trinidad y Tobago— la exclusión del sistema jurisdiccional. En este punto, la Corte sostuvo formalmente que Perú —país que había reconocido dicha jurisdicción de forma general, sin condición y sin acotamiento temporal— no podía retirarse de la jurisdicción de la Corte por medio de un acto de esas características.¹¹ Lo mismo advirtió el nuevo gobierno perua-

9 Trinidad y Tobago depositó el instrumento de ratificación de la Convención el 28 de mayo de 1991, y en la misma fecha reconoció la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, sujeta a ciertas “declaraciones interpretativas” o “reservas”, que haría valer, tiempo más tarde, como vimos *supra*, en la tramitación de las excepciones preliminares del caso Hillaire. El 26 de mayo de 1998, el Estado denunció la Convención; esta denuncia se hizo efectiva al cabo de un año —conforme al artículo 78 de ese instrumento—, el 26 de mayo de 1999.

10 El 9 de julio de 1999, Perú depositó en la Secretaría General de la OEA el documento por medio del cual retiró el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte. En este instrumento, que recogía dicho acto unilateral, el Estado manifestó que el retiro operaría con efecto “inmediato”.

11 Al pronunciarse específicamente sobre este asunto y sostener tanto la vinculación de Perú a la jurisdicción contenciosa de la Corte como la competencia de ésta para resolver el diferendo, la CIDH manifestó que “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 competencia 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 competencia. Una objeción o condición 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”. *Caso del Tribunal Constitucional. Competencia*. Senten-

no —al inicio de 2001—,¹² que hizo ver que el Perú había permanecido vinculado, sin solución de continuidad, a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.¹³ En tal virtud, este gobierno dio cumplimiento a las sentencias de la Corte desatendidas por el anterior.¹⁴

A final de cuentas, hay por delante un amplio horizonte para el desenvolvimiento del sistema interamericano, que deberá ampliar estructura y competencia, y emprender nuevos rumbos en diversos temas que hoy atraen la atención de los estudiosos y de los encargados de la jurisdicción internacional. Finalmente, la formación de un sistema de esta naturaleza es el producto —siempre dinámico y creciente— de una circunstancia en transformación y de una experiencia que permite advertir el mejor camino para el futuro.¹⁵

cia de 24 de septiembre de 1999. Serie C, núm. 55, párr. 33, y *Caso Ivcher Bronstein. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C, núm. 54, párr. 34. *Cfr.*, asimismo, García Ramírez, Sergio, “Una controversia sobre la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en García Ramírez, Sergio, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 389 y ss.

12 El 31 de enero de 2001, Perú depositó en la Secretaría General de la OEA el instrumento mediante el cual deja sin efecto la comunicación de retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, del 9 de julio de 1999, y restablece “a plenitud para el Estado peruano la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2000*, p. 815.

13 Desde luego, en diversos sectores de la opinión interna de Perú, hubo quienes sostuvieron la improcedencia del retiro y la permanencia del Estado dentro del régimen de jurisdicción contenciosa que previamente había reconocido. *Cfr.* Valle-Riestra, Javier, *La jurisdicción supranacional. Defensa de la competencia contenciosa de la CIDH*, Lima, 2000; en este trabajo, el autor afirma: “el retiro inmediato y unilateral del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Resolución Legislativa No 27152) es imposible e inválido jurídicamente”, p. 70.

14 Ver la *Correspondencia sobre los casos relativos al Perú (2001)*, cursada entre autoridades peruanas y el presidente de la CIDH, en VV.AA., *op. cit.*, nota 8, t. II., pp. 529 y ss.

15 *Cfr.* García Ramírez, Sergio, “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 3, pp. 719 y ss. Igualmente, *cfr.* Ventura Robles, “El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista IIDH, cit.*, nota 6, pp. 129 y ss. Refiriéndose a la Asamblea General de la OEA del año 2000, este autor observa: “finalmente, después de cuatro años de considerar el tema y emitir resoluciones al respecto, la Asamblea General de la OEA ha producido recomendaciones claras y específicas sobre lo que debe ser el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y, concretamente, la Corte Interamericana”. *Ibidem*, p. 149.