

INTRODUCCION AL SISTEMA INTERAMERICANO

El Sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos se caracteriza por su doble estructura institucional: una, derivada de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y la otra, de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A) La evolución del Sistema Interamericano (1826-1948)

En un sentido general, la Organización de los Estados Americanos, establecida en 1948, y el Sistema Interamericano, son sinónimos. No obstante, el Sistema Interamericano, como tal, antecede a la Carta de la OEA, la cual, vista en perspectiva histórica, puede calificarse como la manifestación política actual de un sistema regional que continúa evolucionando.

Los orígenes del Sistema pueden retrotraerse hasta el Congreso de Panamá, de 1826, al que Simón Bolívar demandó estudiar la posibilidad de una confederación de Estados Latinoamericanos. El Tratado de Unión Perpetua, Liga y Confederación adoptado en él habría unido a Colombia (que incluía Ecuador, Panamá y Venezuela), a México, a Centroamérica y al Perú, pero sólo Colombia lo ratificó. No obstante, este Congreso fue el precursor de una serie de reuniones regionales para considerar la defensa recíproca y otras formas de cooperación. Antes de 1890, estas reuniones, o congresos, se convocaban para responder a problemas o necesidades específicos; pero fueron institucionalizados a raíz de la Primera Conferencia Internacional Americana (Washington, D.C., 1889-1890), la cual estableció la «Unión Internacional de las Repúblicas Americanas», con la función de promover la colección y distribución de información comercial. Sus fines habrían de ser realizados por la «Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas», que se creó al mismo tiempo. Tales conferencias internacionales de los Estados Americanos se reunieron regularmente hasta 1938, con una interrupción causada por la I Guerra Mundial¹. En la Cuarta Conferencia (Buenos Aires,

¹ Segunda Conferencia Internacional de los Estados Americanos

1910), la «Unión Internacional» y la «Oficina Comercial» fueron rebautizadas como «Unión de las Repúblicas Americanas» y «Unión Panamericana», respectivamente. En los años subsiguientes, las funciones de la Unión Panamericana se extendieron, y, bajo la Carta de la OEA, se convirtió en la Secretaría General de la Organización.

Adicionalmente a las conferencias ordinarias programadas, los Estados Americanos se reunieron en seis ocasiones más durante el período de 1936-1947, para examinar problemas de la guerra, la paz y la seguridad². La Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz (Buenos Aires, 1936), estableció un nuevo mecanismo o procedimiento, llamado de «consulta», para hacer frente a situaciones imprevistas y urgentes. El estallido de la II Guerra Mundial condujo a tres reuniones de consulta³, y al acercarse su final, una Conferencia Especial Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (México, 1945), estudió posibles medios de fortalecer el Sistema Interamericano. En unos pocos años más, se suscribieron el Tratado de Asistencia Recíproca (1947), conocido también como «Tratado de Río de Janeiro», y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Bogotá, 1948).

B) Iniciativas tempranas sobre derechos humanos (1826-1948)

Mientras que la protección internacional de los derechos humanos se considera generalmente como un fenómeno post-II Guerra Mundial, aspectos de esta preocupación se pusie-

(Ciudad de México, 1901-1902); Tercera Conf. (Río de Janeiro, 1906); Cuarta Conf. (Buenos Aires, 1910); Quinta Conf. (Santiago, 1923); Sexta Conf. (La Habana, 1928); Séptima Conf. (Montevideo, 1933); Octava Conf. (Lima, 1938) y Novena Conf. (Bogotá, 1948).

² Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz (Buenos Aires, 1937); primeras tres Reuniones de Consulta, infra, nota 3; Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz (Ciudad de México, 1945).

³ Reuniones de Consulta: 1.ª (Panamá, 1939); 2.ª (La Habana, 1940); 3.ª (Río de Janeiro, 1942); 4.ª (Washington D.C., 1951); 5.ª (Santiago, 1959); 6.ª (San José, 1960); 7.ª (San José, 1960); 8.ª (Punta del Este, 1962); 9.ª (Washington D.C., 1964); 10.ª (Washington D.C., 1965); 11.ª (Washington D.C., Buenos Aires y Punta del Este, 1966); 12.ª (Washington D.C., 1967); 13.ª (Washington D.C., 1969-1981); 14.ª (Washington D.C., 1971); 15.ª (Quito, 1974); 16.ª (San José, 1975); 17.ª (Washington D.C., 1978); 18.ª (Washington D.C., 1982). [N. del T.—Hay reuniones de Consulta convocadas con base en la Carta (cap. XII, arts. 59-63) y otras con base en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Sólo estas últimas pueden imponer sanciones colectivas.]

ron de manifiesto en el Sistema Interamericano, desde sus mismos orígenes. El Tratado de Unión Perpetua, Liga y Confederación (Panamá, 1826) reconoció el principio de la igualdad jurídica de los nacionales de un Estado con los extranjeros; además, las Altas Partes Contratantes se comprometieron a cooperar en la abolición de la trata de esclavos⁴.

En el siglo xx, antes de la II Guerra Mundial, la preocupación regional por los derechos humanos se expresó mediante convenciones. Inicialmente, el interés se centró en los derechos de los extranjeros⁵, seguido del énfasis en cuestiones de nacionalidad y asilo⁶, y, finalmente, en convenciones relativas a la paz y a los derechos de la mujer⁷. Hacia 1933, el número de resoluciones sobre derechos humanos adoptadas en conferencias, comenzó a multiplicarse; muchas de las primeras relativas a condiciones laborales. La preocupación por los trabajadores, las mujeres y los niños continuó a través de los años de la Guerra, mientras otras resoluciones reflejaban típicas preocupaciones de guerra: en 1936, sobre «Humanización de la Guerra»; en 1938, sobre «Defensa de los Derechos Humanos», «Persecución por Motivos Raciales o Religiosos»; en 1942, sobre «Humanización de la Guerra»; en 1945, sobre «Crímenes de Guerra», «Libre Acceso a la Información», «Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre», «Discriminación Racial», «Persecución de los Judíos». Pero hubo que esperar hasta la IX Conferencia Internacional de los Estados Americanos (Bogotá, 1948), para que cuajara una perspectiva más completa sobre los derechos humanos: en la Carta de la OEA, que se redactó en esa Conferencia, ya se ubicaron expresamente los derechos humanos entre los principios sobre los cuales se fundamentaba la Organización. Además, la Conferencia de Bogotá adoptó también la Resolución XXX, mejor conocida como «Declaración Ame-

⁴ Vide artículos 23 y 27, «The International Conferences of American States», ed. James Brown Scott, New York, 1931, XXVIII-XXXIII.

⁵ Tratado sobre Extradición de Delinquentes y sobre la Protección contra el Anarquismo (1902); Convención sobre Derechos de los Extranjeros (1902); Convención sobre Derecho Internacional Privado (1928); Convención sobre condiciones de los Extranjeros (1928).

⁶ Convención que establece el Estatuto de los Ciudadanos Naturalizados que Readquieran Residencia en su País de Origen (1906); Convención sobre Asilo (1928); Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (1933); Convención sobre Nacionalidad (1933); Convención sobre Extradición (1933); Convención sobre Asilo Político (1933).

⁷ Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados (1933); Convención para el Mantenimiento, Preservación y Restablecimiento de la Paz (1936); Convención Interamericana sobre el Reconocimiento de los Derechos Políticos a la Mujer (1948); Convención Interamericana sobre el Reconocimiento de los Derechos Civiles a la Mujer (1948).

ricana de los Derechos y Deberes del Hombre», que se convirtió en la piedra angular del sistema interamericano de protección de los derechos humanos; merece anotarse que la Declaración Americana antecedió en unos siete meses a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Todavía otra importante resolución adoptada en esta Conferencia fue la XXIX, titulada «Carta Interamericana de Garantías Sociales», aunque este instrumento no ha alcanzado todavía un *status* comparable al de la Declaración Americana.

C) Los Derechos Humanos y la Carta de la OEA (1948)

(T. BUERGENTHAL, «El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos», *Anuario Jurídico Interamericano*, 1981, 148-151)⁸.

La Carta de la OEA de 1948 contenía muy pocas disposiciones relativas a derechos humanos y todas estaban redactadas en términos muy generales. La referencia más importante a estos derechos estaba contenida en el artículo 5.º.j) que se mantiene en la Carta reformada como artículo 3.º.j). En esta disposición los Estados Americanos «reafirman» y «proclaman» como un principio de la Organización «los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo». Sin embargo, la Carta de 1948⁹ no definió cuales eran «los derechos fundamentales de la persona humana», ni estableció un mecanismo para promoverlos o protegerlos¹⁰. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue proclamada en la misma conferencia de Bogotá en que se adoptó la Carta de 1948, pero la Declaración fue aprobada mediante una simple resolución de la conferencia¹¹ sin formar parte de

⁸ Véase, generalmente, BUERGENTHAL, *The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights*, 69 Am. J. Int'l L. 828 (1975); FARER & ROWLES, *The Inter-American Commission on Human Rights*, en J. TUTTLE, *International Human Rights Law and Practice*, 47 (1978).

⁹ El Protocolo de Buenos Aires fue suscrito en esa ciudad de América del Sur el 27 de febrero de 1967, y entró en vigor el 27 de febrero de 1970, 21 UST 607, TIAS núm. 6847, 64 AM. J. Int., 1 L. 996 (1970). La Carta original de la OEA fue suscrita en Bogotá en 1948 y entró en vigor en 1951 (1951), 2 UST 2394, TIAS núm. 2361, 48 AM. J. Int'l L. Supp. 43 (1952). Sobre el Protocolo de Buenos Aires, véase SEPÚLVEDA *The Reform of the Charter of the Organization of American States*, 137, Hague Rec. des Cours, 83 (1972); ROBERTSON, *Revision of the Charter of the Organization of American States*, 17 Int'l & Camp. L.Q., 346 (1968).

¹⁰ Para los antecedentes de la redacción de esta disposición, véase A. SCHREIBER, *The Inter-American Commission on Human Rights*, 13-20 (1970).

¹¹ Resolución XXX, Acta Final de la Novena Conferencia Interna-

la Carta misma. Además, aunque la Declaración proclamó que «la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución», la conferencia de Bogotá dejó constancia del entendido de que la Declaración no había sido incorporada por referencia a la Carta¹². El Comité Jurídico Interamericano reforzó este punto de vista con su dictamen de 1949 en el sentido de que la Declaración «no crea obligaciones contractuales jurídicas» y de que carecía del carácter de «derecho positivo sustantivo»¹³.

A continuación de la Conferencia de Bogotá se hicieron intentos esporádicos en la OEA por establecer algún mecanismo internacional para considerar los problemas relacionados a los derechos humanos¹⁴. Estos esfuerzos no produjeron resultados concretos hasta 1959 cuando la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, basándose en el artículo 5.º j) de la Carta de la OEA, adoptó una resolución¹⁵ mediante la cual creó «una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, compuesta de siete miembros, elegidos a título personal, por el Consejo [de la OEA]». La resolución estableció además que «la Comisión, que será organizada por el Consejo... y tendrá las funciones específicas que el Consejo le asigne, estará encargada de promover el respeto a los derechos humanos». El Consejo de la OEA adoptó el Estatuto de la Comisión y eligió sus miembros en 1960, y la Comisión inició sus actividades ese mismo año¹⁶. El Estatuto describió a la Comisión como una «entidad autónoma» de la OEA con las funciones «de promover el respeto de los dere-

cional de los Estados Americanos, Bogotá, Colombia, marzo 30-mayo 2, 1948, pág. 38 (UPA, 1948).

¹² Department of State, Report of the Delegation of the United States of America to the Wirth International Conference of American States, Bogotá, Colombia, marzo 30-mayo 2, 1948, págs. 35-36 (Publ. número 3263, 1948).

¹³ El Comité Jurídico Interamericano, Informe del Consejo Interamericano de Jurisconsultos sobre la Resolución XXXI de la Conferencia de Bogotá, 26 de septiembre de 1949, reproducido en *Pan American Union*, «Human Rights in the American States», 163, 164-65 (Prelim. ed., 1960).

¹⁴ Véase SCHREIBER, *supra*, nota 82, págs. 22-27.

¹⁵ Resolución VII, Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago, Chile, 12-18 de agosto de 1959, Acta Final, OEA/Ser. C/II.5 (english), págs. 10-11 (1950), reproducido en SOHN & BUERGENTHAL, *supra*, nota 1, págs. 1281-82.

¹⁶ El Estatuto de 1960 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con las subsiguientes reformas (de aquí en adelante citado como Estatuto), se encuentra transcrito en *Basic Documents*, *supra*, nota página 194. Véase, también (1960), Informe Anual de la Secretaría General (OEA), OEA/Ser. D/III.12 (english), págs. 19-20 (1961).

chos humanos»¹⁷. La definición fue establecida en el artículo 2.º, en el que se declara que «para los fines de este Estatuto, por derechos humanos se entienden los consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre». En consecuencia, la Declaración Americana, de carácter no obligatorio, se convirtió en el instrumento normativo fundamental de la Comisión.

El Estatuto adoptado por el Consejo en 1960 reconoció a la Comisión solamente atribuciones muy limitadas. Estas se encuentran establecidas en el artículo 9.º de la siguiente manera:

«En el ejercicio de su mandato de promoción del respeto a los derechos humanos la Comisión tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

a) Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;

b) Formular recomendaciones en caso de que lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados Miembros en general, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de su legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos;

c) Preparar los estudios o informes que considere convenientes en el desempeño de sus funciones;

d) Encarecer a los gobiernos de los Estados Miembros que le proporcionen informaciones sobre las medidas que adopten en el orden de los derechos humanos;

e) Servir de cuerpo consultivo de la Organización de los Estados Americanos en materia de derechos humanos.»

En una interpretación formal adoptada en su primera sesión, la Comisión determinó que el artículo 9.º.b) de su Estatuto la autorizaba a «formular recomendaciones generales tanto a todos los Estados Miembros, como a cada uno de ellos»¹⁸. Esta interpretación permitió a la Comisión condenar, en términos generales, las violaciones de derechos humanos en países específicos, y para hacer uso de las facultades contenidas en los párrafos c) y d) del artículo 9.º Estas facultades no habrían sido de mayor utilidad sin el artículo 9.º.b) y la interpretación que le dio la Comisión.

Basándose en esta interpretación, la Comisión inició estudios para examinar «la situación relacionada a los derechos

¹⁷ Estatuto, artículo 1.º

¹⁸ CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante su primer período de sesiones, 3 al 28 de octubre de 1960, OEA/Ser. L/V/II.1, Doc. 32 (english), pág. 10 (1961).

humanos» en varios Estados Miembros de la OEA; comenzó a dirigir recomendaciones a los gobiernos que, en su consideración, violaban los derechos humanos en gran escala e inició la publicación de informes con pruebas de la violación de derechos humanos en países específicos¹⁹. Con el objeto de preparar estos informes de países, la Comisión examinó denuncias, escuchó testigos, y en algunos casos llevó a cabo investigaciones en el territorio de algunos países (observaciones *in loco*). Estas «visitas» se basaban en la facultad establecida en el artículo 11 del Estatuto, que autorizaba a la Comisión a «trasladarse al territorio de cualquier Estado Americano cuando lo decida por mayoría absoluta de votos y con la anuencia del gobierno respectivo»²⁰.

En su primera sesión, en 1960, la Comisión también determinó, sin embargo, que su Estatuto no la facultaba a «tomar ninguna decisión individual respecto a las comunicaciones escritas... que reciba [sobre violaciones de derechos humanos en los Estados Americanos], pero que las conocería con el objeto de utilizarlas en la aplicación de los incisos b) y c) del Estatuto»²¹. Esta decisión impidió que la Comisión examinara y tomara acción sobre comunicaciones individuales, aunque podía basarse en ellas y utilizarlas como fuente de información al preparar informes por países, así como para decidir si llevaba a cabo una investigación de un país determinado.

Las atribuciones de la Comisión fueron ampliadas en 1965 mediante una resolución de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria²². Esta resolución fue incorporada al Estatuto de la Comisión como artículo 9.º bis, que establece lo siguiente:

«La Comisión, además, deberá:

a) Prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;

¹⁹ Véase FARER & ROWLES, *supra*, nota 80, págs. 54-55; THOMAS & THOMAS, *The Inter-American Commission on Human Rights*, 20 SW.L.J., 282, 287-305 (1966). Véase también SOHN & BUERGENTHAL, *supra*, nota 1, páginas 1293-1340, donde se transcriben algunos de los estudios de países.

²⁰ Véase, por ejemplo, SCHREIBER & SCHREIBER, *The Inter-American Commission on Human Rights in the Dominican Crisis*, 22 Int'l Org. 508 (1968).

²¹ CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante su primer período de sesiones, *supra*, nota 88, pág. 9.

²² Resolución XXIII, Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Río de Janeiro, Brasil, del 17 al 30 de noviembre, 1965, Acta Final, OEA/Ser. C/I.13 (english), págs. 32-34 (1965).

b) Examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados Americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinente y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales;

c) Rendir un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el que deberá incluir: i) una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana; ii) una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la citada declaración, y iii) las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquier otra información que tenga a su alcance;

d) Verificar, como medida previa al ejercicio de las atribuciones prescritas en los incisos b) y c) del presente artículo, si los procesos y recursos internos de cada Estado Miembro fueron debidamente aplicados y agotados.*

La Comisión se basó en esta disposición para establecer un sistema de comunicaciones individuales que complementara sus otras labores, en particular los estudios de países y las observaciones *in loco* que con el tiempo se han convertido en sus actividades más importantes. Originalmente, este sistema de peticiones se aplicaba solamente a los derechos humanos comprendidos en el artículo 9.º.a) bis, es decir, denuncias relacionadas con violaciones al derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal (art. I); igualdad ante la ley (art. II); derecho de libertad religiosa (art. III); derecho de libertad de opinión, expresión y difusión del pensamiento (art. IV); derecho de justicia (art. XVIII); derecho de protección contra la detención arbitraria (art. XXV); y derecho a proceso regular (art. XXVI)²³.

²³ Algunas de las peticiones individuales consideradas por la Comisión se encuentran transcritas en SOHN & BUERGENTHAL, *supra*, nota 1, páginas 1340-56. Otras peticiones adicionales se incluyen en los informes anuales de la Comisión. Véase, por ejemplo, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Asamblea General, OEA/Ser. P/AG/doc. 1101/79, pág. 28 (1979).

D) La Carta reformada de la OEA (1970)

(T. BUERGENTHAL, «El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos», *Anuario Jurídico Interamericano*, 1981, 151-152).

Hasta 1970, el sistema de derechos humanos de la OEA se fundaba en una base constitucional muy débil. El Estatuto de la Comisión carecía de un asidero convencional expreso, pues derivaba su existencia de resoluciones de vigencia legal incierta adoptadas en conferencias de la OEA²⁴. Esta situación cambió dramáticamente con la entrada en vigor del Protocolo de Buenos Aires, que llevó a cabo amplias enmiendas a la Carta de la OEA²⁵. La Carta así reformada cambió el carácter de la Comisión de «entidad autónoma de la OEA» a uno de sus órganos principales²⁶. Las funciones de la CIDH fueron definidas en el artículo 112 de la Carta reformada de la siguiente manera:

«Habrà una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.»

Aunque el Protocolo de Buenos Aires entró en vigor en 1970 —un año después de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— éste había sido redactado en 1967, cuando la Convención aún no existía. Los redactores del Protocolo, en consecuencia, incluyeron una disposición transitoria en la reforma a la Carta de la OEA, en la cual se estableció que «mientras no entre en vigor la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos a que se refiere el [art. 112], la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observancia de tales derechos»²⁷.

Estas disposiciones de la Carta reformada dieron legitimidad institucional a la Comisión al reconocerla como un órgano de la OEA con base convencional. Además, mediante la

²⁴ Véase, en general, BUERGENTHAL, *supra* nota 80, págs. 833-34.

²⁵ El texto de la Carta de la OEA de 1948 junto con la versión reformada se encuentran en L. SOHN, *Basic Documents of the United Nations*, páginas 125 y 140 (1968).

²⁶ Carta de la OEA, artículo 51.e).

²⁷ Carta de la OEA, artículo 150.

disposición transitoria, el Estatuto de la Comisión fue incorporado a la Carta misma²⁸. Por tanto, la Carta reformada legitimó efectivamente las atribuciones que la Comisión ejercía según los artículos 9.º y 9.º bis de su Estatuto y reconoció el carácter normativo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como una norma para juzgar las actividades relacionadas a los derechos humanos de todos los Estados Miembros de la OEA²⁹.

E) La Convención Americana sobre Derechos Humanos

(T. BUERGENTHAL, «El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos», *Anuario Jurídico Interamericano*, 1981, 122-124, 131).

La Convención Americana de Derechos Humanos fue aprobada en 1969 en una conferencia intergubernamental convocada por la Organización de los Estados Americanos³⁰. La

²⁸ FARER & ROWLES, *supra*, nota 80, págs. 49-50. Véase, también, el testimonio del profesor FARER en apoyo de la ratificación por los Estados Unidos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *Hearings before the Senate Foreign Relations Committee on International Human Rights Treaties*, 96th Congress, 1st. Sess. pág. 97, pág. 98 (1979).

²⁹ Estatuto, artículo 2.º

³⁰ Para los antecedentes legislativos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (de aquí en adelante citada como Convención Americana), véase, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre, 1969, Actas y Documentos (OEA/Ser. K/XVI, 1.2) (1973) (de aquí en adelante citada como Conferencia Especializada). Documentos adicionales y proyectos de textos relacionados con los antecedentes de la Convención Americana pueden encontrarse en los primeros tres volúmenes del Anuario Interamericano de Derechos Humanos, publicado en Washington por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los tres volúmenes cubren el período de 1960 a 1970, inclusive.

Los textos de la Convención Americana y de otros instrumentos importantes de derechos humanos de la OEA pueden encontrarse en el *Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos* (de aquí en adelante citado como Manual), publicado y puesto al día anualmente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Todas las referencias al Manual hechas en este capítulo se relacionan a la edición de julio de 1980. La Convención y otros instrumentos de derechos humanos de la OEA también se encuentran reproducidos en L. SOHN & BUERGENTHAL, *Basic Documents on International Protection of Human Rights* (de aquí en adelante citado como *Basic Documents*) (1973).

Sobre la Convención Americana en general, véase el *Symposium on the American Convention on Human Rights*, 30 Am. U.L. Rev. 1-187 (1980); Fox, *The American Convention on Human Rights and Prospects for United States Ratification*, 3 Human Rights 243 (1973); A. H. ROBERTSON, *Human Rights in the World*, 122-38 (1971); THOMAS & THOMAS,

reunión se celebró en San José, Costa Rica, lo cual explica por qué la Convención es también conocida como «Pacto de San José de Costa Rica». La Convención entró en vigor en julio de 1978 después de recibirse el depósito del instrumento de ratificación número once³¹.

La Convención Americana tomó como modelo la Convención Europea de Derechos Humanos. Esto es así, en particular, con respecto al marco institucional que es bastante similar al del sistema europeo³². Sin embargo, la Convención también recurrió de manera considerable a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada el 2 de mayo de 1948³³ y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, en especial al enumerar los derechos que la Convención incorpora³⁴.

La Convención Americana es más extensa que la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. El Pacto de San José de Costa Rica contiene 82 artículos y codifica más de dos docenas de derechos diferentes, incluyendo: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales, a la privacidad, al nombre, a la nacionalidad, a participar en el gobierno, a igualdad ante la ley, y a la protección judicial. Asimismo, la Convención proscribe la esclavitud, y proclama la libertad de conciencia y de religión, de pensamiento y de expresión, así como la libertad de reunión, asociación, circulación y de residencia, además de proscribir la aplicación retroactiva de las leyes y las sanciones penales.

Los Estados Partes de la Convención se comprometen «a respetar» y «a garantizar» el «libre y pleno ejercicio» de estos derechos «a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción»³⁵. La Convención define «persona» como «todo ser humano»³⁶, lo cual indica que las sociedades anónimas y otras personas

Human Rights and the Organization of American States, 12 Santa Clara Law, 319, 349-74 (1972); BUERGENTHAL, *The American Convention on Human Rights, Illusions and Hopes*, 21 Buffalo L. Rev. 121 (1971).

³¹ Véase la Convención Americana, artículo 74.2.

³² Véase FROWEIN, *The European and the American Convention on Human Rights: A Comparison*, 1 HRLJ 44 (1980); BUERGENTHAL, *The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences*, 30 Am. UL Rev. 155 (1980).

³³ Para el texto de la Declaración Americana, véase *Basic Documents*, supra, nota 2, pág. 187; *Manual*, supra, nota 2, pág. 17.

³⁴ Dunshee DE ABRANCHES, «Comparative Study of the United Nations Covenants on (Human Rights) and the Draft Inter-American Convention on Human Rights» (1968), *Anuario Interamericano de Derechos Humanos*, pág. 169 (1973).

³⁵ Convención Americana, artículo 1.º1.

³⁶ Convención Americana, artículo 1.º2.

jurídicas no se encuentran protegidas. Pero en la medida en que un perjuicio ocasionado a una sociedad cause la violación del derecho de una persona, de acuerdo con la Convención, es de suponer que ello da origen al derecho de reclamar. La proscripción de un sindicato, por ejemplo, puede equivaler a la negación del derecho de libertad de asociación de que gozan los miembros de aquél. El sindicato como tal, a diferencia de las personas afectadas, no goza del derecho de protección de la Convención.

Los Estados Partes de la Convención tienen la obligación no sólo de «respetar» los derechos reconocidos en la Convención, sino también de «garantizar» el libre y pleno ejercicio de estos derechos³⁷. En consecuencia, de acuerdo a la Convención, los gobiernos tienen tanto deberes positivos como negativos. Por un lado, tienen la obligación de no violar los derechos de las personas; por ejemplo, tienen el deber de no torturar a una persona o de no privarle de las garantías judiciales. Mas las obligaciones de los Estados se extienden más allá de este deber negativo, y pueden exigir la adopción de medidas positivas, necesarias y razonables según las circunstancias, para «garantizar» el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención. Por tanto, a título de ejemplo, el gobierno de un país en el cual «desaparecen» personas en escala masiva puede considerarse que viola el artículo 7.º.1 de la Convención³⁸, aun cuando no se pueda demostrar que sus agentes son responsables por las desapariciones, siempre que el gobierno sea capaz de tomar medidas razonables para proteger a sus habitantes contra estas acciones y no lo haga.

El número de derechos que la Convención Americana proclama es mayor que el de la Convención Europea, y muchas de sus disposiciones establecen garantías más avanzadas y comprensivas que la Convención Europea o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos³⁹. Sin embargo, algunas de las disposiciones de la Convención son tan avanzadas que puede dudarse que exista algún país en América que cumpla con todas ellas. Este hecho, sin embargo, no ha impedido que la Convención obtenga el número necesario de ratificaciones para que entre en vigor. Más aún, la mayoría de las ratificaciones no contienen ninguna reserva⁴⁰, a pesar de que las

³⁷ Convención Americana, artículo 1.º

³⁸ El artículo 7.º.1 de la Convención Americana establece: «Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.»

³⁹ Véase, por ejemplo, la Convención Americana, artículos 4.º, 5.º, 17.5 y 23.

⁴⁰ La única excepción de importancia es la reserva de El Salvador, que declara que su ratificación «Se entiende sin perjuicio de aquellas

condiciones jurídicas y de hecho de por lo menos algunos de los países ratificantes debieron haber dado origen a un mayor número de reservas.

La Convención Americana establece dos órganos para asegurar su cumplimiento: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cada uno de estos órganos está compuesto de siete expertos en materia de derechos humanos, elegidos a título personal y no como representantes gubernamentales. Los miembros de la Comisión son elegidos por la Asamblea General de la Organización con la participación de todos los Estados Miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención, tanto en el proceso de proponer candidatos como en la votación⁴¹. Por su parte, los jueces de la Corte solamente pueden ser propuestos y elegidos por los Estados Partes en la Convención⁴². Sin embargo, no es obligatorio que los jueces sean nacionales de esos Estados. La única condición relacionada a la nacionalidad, la cual es aplicable tanto a los miembros de la Comisión como a los jueces, es que sean nacionales de un Estado Miembro de la OEA⁴³.

La diferencia en el proceso de elección de los miembros de la Comisión y los jueces puede ser atribuido, por lo menos en parte, a la doble función que la Comisión realiza. Como será explicado más detalladamente, la Comisión no es solamente una entidad creada por la Convención, sino que también un órgano de la Carta de la OEA⁴⁴ con jurisdicción sobre todos los Estados Miembros. La Corte, sin embargo, aparece expresamente mencionada en la Carta de la OEA y sus funciones relacionadas con los Estados que no son parte en la Convención son mucho más limitadas que las de la Comisión.

Las primeras elecciones de miembros de la Comisión y jueces de la Corte se celebraron en mayo de 1979, casi un año

disposiciones de la Convención que puedan entrar en conflictos con preceptos expresos de la Constitución Política de la República». Para los textos de la reserva, véase el *Manual, supra*, nota 2, pág. 77.

⁴¹ Los miembros de la Comisión son elegidos de una lista de candidatos propuestos por los Estados Miembros de la OEA, y cada Estado puede proponer hasta tres candidatos. El Estado que proponga tres candidatos debe presentar por lo menos uno que sea nacional de un Estado distinto del proponente. Convención Americana, artículo 36.

⁴² La elección de los jueces debe realizarse también en la Asamblea General de la OEA, pero solamente los Estados Partes de la Convención pueden participar en la votación. Convención Americana, artículo 53.

⁴³ Convención Americana, artículos 52 y 36.2.

⁴⁴ Véase la Carta de la OEA, artículo 51; FARER & ROWLES, *The Inter-American Commission on Human Rights*, en J. TUTTLE, *International Human Rights Law and Practices*, 47 (1978).

después de que la Convención entrara en vigor. En el ínterin, las funciones de la Comisión fueron ejercidas por el órgano que la precedió, la antigua Comisión Interamericana de Derechos Humanos establecida en 1960⁴⁵. La Corte, una institución enteramente nueva, se instaló en junio de 1979.

F) La Nueva Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(Robert E. NORRIS, «The New Statute of the Inter-American Commission on Human Rights», *Human Rights Law Journal*, 1 [1980], Parts 1-4, 379-383).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos comenzó a funcionar el 29 de noviembre de 1979, conforme a un nuevo Estatuto impuesto por la reciente entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁶. La reorganización de la Comisión, acorde con sus nuevas funciones, competencia y procedimiento conforme a la Convención, había sido prevista en la Carta Reformada de la OEA, aprobada en 1967: el artículo 150 de ésta dispuso que la Comisión continuara en sus funciones hasta la entrada en vigor de la Convención Americana, en cuya fecha la Comisión creada, o reorganizada, por la Convención reemplazaría a la primera como uno de los órganos principales de la OEA [artículos 112 y 51.e)]⁴⁷.

La Comisión fue fundada originalmente con base en la Resolución VIII de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos (Santiago de Chile, agosto de 1959). Su primer Estatuto fue aprobado por el Consejo de la OEA en mayo-junio de 1960 y, hasta que no fue reconocida como uno de los órganos principales de la

⁴⁵ La facultad de la Comisión para ejercer la función interina fue establecida por una resolución del Consejo Permanente de la OEA, intitulada «Transición entre la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos», Consejo Permanente Res. 253 (343/78), OEA/Ser. G (20 de septiembre de 1978). Para el debate relacionado con esta resolución, véase OEA/Ser. G., CP/ACTA 343/78 (20 de septiembre de 1978).

⁴⁶ El nuevo Estatuto fue promulgado por la Resolución 447, «Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, proyecto de resolución aprobado por la Primera Comisión —Asuntos Jurídicos y Políticos—, en su Décima Sesión, celebrada el 30 de octubre de 1979», OEA/Ser. P/AG, Doc. 1180, 31 de octubre de 1979, original español.

⁴⁷ «Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, 1967», *Serie sobre Tratados*, núm. 1-C, OEA, Doc. Oficiales, OEA/Ser. A/2 (español), Rev.

OEA en la Carta Reformada (1970), funcionó como una «entidad autónoma» de la Organización. Dentro de su mandato general de «promover el respeto de los derechos humanos», comenzó a recibir comunicaciones de individuos y entidades privados, las cuales se transmitían a los Gobiernos de los Estados Miembros y se utilizaban para preparar estudios e informes. Bajo su potestad estatutaria para sesionar en cualquiera de los Estados Miembros, también llevó a cabo un cierto número de estudios de campo sobre la situación general de los derechos humanos en determinados países.

La Convención entró en vigencia el 18 de julio de 1978, al depósito del undécimo instrumento de ratificación, pero no todos los Estados Miembros han llegado a ser sus partes⁴⁸. La Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos (San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969), que aprobó el proyecto de la Convención, había previsto el problema que surgiría respecto de la competencia de la Comisión en relación con los Estados Miembros no ratificantes de la misma, una vez que ésta entrara en vigor, y, para hacerle frente, recomendó a la Asamblea General definir la competencia y procedimientos de la Comisión en relación con los Estados no Partes, en el Estatuto que debería promulgarse conforme a la Convención, incluyendo en el mismo las funciones y atribuciones estipuladas en la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Especializada (Río de Janeiro, 17-30 de noviembre de 1965)⁴⁹.

La inminente entrada en vigor de la Convención hizo que la cuestión se considerara en la VIII Asamblea General Ordinaria (Washington D.C., 21 de junio-1 de julio de 1978), pero ésta no tomó otra decisión que la de remitirla al Consejo Permanente⁵⁰. Este, en su Resolución 253, de 20 de septiembre de 1978, decidió que, en el ínterin de la entrada en vigencia de la Convención y del establecimiento de la nueva Comisión,

«Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

a) Continúe aplicando su estatuto y reglamento actuales, sin modificaciones a los Estados Miembros que no sean parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

⁴⁸ Vid. Apéndice, Estado de Ratificaciones.

⁴⁹ Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, *Acta Final*, OEA/Ser. E/X.III.1 (español), 1965, págs. 46-47.

⁵⁰ OEA, Asamblea General, «Informe del Relator de la Primera Comisión: 'Asuntos Jurídicos y Políticos'», OEA/Ser. P., AG/doc. 1016/78, corr. 1, 26 de julio de 1978, pág. 53.

b) Aplique el estatuto y reglamento nuevos que lleguen a ser aprobados, solamente a los Estados que hayan ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

c) En tanto no fueren aprobados el estatuto y reglamento nuevos, aplique a los Estados Partes de la referida Convención, el estatuto y reglamento actuales, sin modificaciones»⁵¹.

La Resolución 253 se refería a un período de transición, pero su redacción abrió sitio a la idea de que una sola Comisión funcionara, con dos Estatutos y dos Reglamentos, hasta tanto todos los Estados Miembros no se hayan convertido en Partes de la Convención. Esta idea, sin embargo, no prosperó: el proyecto de Estatuto redactado por la Comisión y aprobado por ella en su 47.º período de sesiones (15-22 de junio de 1979), previó una sola Comisión, con procedimientos separados para examinar las violaciones imputadas a los Estados Partes y no Partes de la Convención⁵².

El Proyecto de la Comisión fue considerado por un grupo de trabajo de la Primera Comisión (Asuntos Jurídicos y Políticos) de la IX Asamblea General Ordinaria de la OEA, en La Paz, Bolivia (22-31 de octubre de 1979)⁵³. El proyecto modificado, propuesto por el grupo de trabajo, agregó un nuevo artículo 1.º, para reconocer el *status* de la Comisión como Órgano de la Organización y establecer una definición general de derechos humanos para los efectos del Estatuto. Además, se eliminó del artículo 8.º del Proyecto de la Comisión la lista de incompatibilidades de sus miembros⁵⁴, y en el artículo 17 se establecieron diferentes bases para las decisiones según se trate de Estados Partes o no de la Convención. A pesar de una considerable discusión sobre el artículo 13, relativo al presupuesto de la Comisión y la remuneración de sus miembros, así como sobre el artículo 21, relativo al nombramiento

⁵¹ Consejo Permanente, CP. Resolución 253 (343/78), «Transición entre la Actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos», OEA/Ser. G., CP/Res. 253/78; (343/78), 20 de septiembre de 1978, original: español, 2 páginas.

⁵² «Proyecto de Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», OEA/Ser. P., AG/Doc. 1198/79, 31 de octubre de 1979, original: español.

⁵³ OEA Asamblea General, «Informe del Relator de la Primera Comisión. Asuntos Jurídicos y Políticos», OEA (Ser. P., AG/Doc. 1198/79, 31 de octubre de 1979, original: español).

⁵⁴ Tal regulación está ordenada por el artículo 71 de la Convención Americana. Dado que no se pudo llegar a un acuerdo sobre esta disposición, la Asamblea General decidió encomendar al Consejo Permanente un mayor estudio sobre la cuestión. *Vid.* el informe mencionado en nota 8, *supra*.

y remoción del Secretario Ejecutivo, sin embargo, la Primera Comisión no introdujo cambios importantes y aprobó el proyecto del grupo de trabajo en su 10.ª sesión, el 30 de octubre de 1979⁵⁵.

El nuevo Estatuto, que se transcribe más adelante, ha fortalecido a la Comisión: en relación con los Estados Partes de la Convención, mejoró la capacidad de la Comisión para actuar ante denuncias; una denuncia puede desembocar en la publicación de un informe o en su sometimiento a la Corte Interamericana⁵⁶ para su resolución final; en ciertos casos graves y urgentes, la Comisión puede pedir (a la Corte) la imposición de medidas provisionales*; y los Estados están obligados a suministrar todas las facilidades necesarias para la instrucción de los reclamos. El nuevo sistema prevé también un procedimiento para reclamos interestatales y para su arreglo amistoso, a condición, sí, de que los Estados involucrados hayan aceptado previamente la competencia de la Comisión para conocer de tales conflictos recíprocos**. De igual modo, el Estado acusado de una violación debe aceptar previamente la jurisdicción de la Corte para que ésta pueda resolver una querrela***. Todas estas innovaciones, basadas en la propia Convención.

Las obligaciones de los Estados Miembros que no sean Partes de la Convención han permanecido en el nuevo Estatuto, con algunos avances. Por primera vez se prevé en el Estatuto la necesidad de una autorización específica para llevar a cabo investigaciones *in situ*. La previsión de reclamos interestatales y la instauración de un procedimiento de arreglo amistoso para los Estados Partes, pueden haber abierto la vía para la aplicación de los mismos procedimientos para los Estados Partes⁵⁷.

Una nueva atribución, basada en la Convención, que fortalecerá a la Comisión frente a los Estados Miembros, es la potestad de solicitar a la Corte opiniones consultivas en relación con la interpretación de la Convención Americana o de

⁵⁵ La versión aprobada del Estatuto se denomina «Proyecto de Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos». OEA/Ser. P., AG/Com. I/Doc. 22/79, Rev. 2, 29 de octubre de 1979, págs. 3-12.

⁵⁶ *Vid.* artículo 51, Convención Americana.

* *N. del T.*—*Vid.* artículos 63.2 Convención, 19.c) Estatuto, 76 Reglamento CIDH, 23 Reglamento Corte Interam. D.H., en Apéndices.

** *N. del T.*—*Vid.* artículos 45 Convención, 49 Regl. CIDH, en Apéndices.

*** *N. del T.*—*Vid.* artículos 62 Convención, 50 Regl. CIDH, en Apéndices.

⁵⁷ De hecho, la Comisión ha asumido un papel conciliatorio en dos disputas intergubernamentales: la crisis en la República Dominicana de 1965 y el conflicto entre El Salvador y Honduras en 1969.

otros tratados relevantes para los derechos humanos⁵⁸. Por ejemplo, puede pedirse a la Corte definir un determinado derecho protegido por la Convención, pero su decisión, ciertamente, también tendría relevancia para la interpretación del mismo derecho consagrado en la Declaración Americana*. De manera semejante, la interpretación por un tribunal internacional de las normas de derechos humanos de un tratado vinculante para un Estado Parte de la Convención (como las Convenciones de la OIT o inclusive la misma Carta de la OEA), tendría también relevancia para otros Estados obligados por dicho tratado, aunque no hayan ratificado la Convención**.

Adicionalmente, se han logrado algunos mejoramientos internos: el nuevo Estatuto establece dos Vicepresidentes, que permitirán a la Comisión una mayor flexibilidad de representación; establece también un Directorio o Directiva, que puede ser un útil órgano decisorio. El *status* de los miembros de la Comisión se ha elevado con el otorgamiento de privilegios e inmunidades, diplomáticos en algunos casos, funcionales en otros. Consecuentemente, ellos y los funcionarios de la Comisión deberán gozar de mayores facilidades y protección en el cumplimiento de las investigaciones *in situ*. Todavía están por verse los resultados de que se haya limitado la presidencia a un período de un año: esto podría interferir en la continuidad administrativa, si bien puede representar un paso a favor de la democratización.

En la lucha por una mayor independencia con respecto a la Secretaría General, sólo se ha logrado un avance pequeño: el Secretario General tiene una mayor responsabilidad hacia la Comisión en relación con el nombramiento o remoción del Secretario Ejecutivo de esta última.

Por encima de todo, se ha hecho una satisfactoria labor de armonización de lo nuevo con lo viejo y de distinción entre las obligaciones y procedimientos aplicables a los Estados Partes y a los no Partes de la Convención. La Comisión se ha

⁵⁸ *Vid.* artículo 64.1 de la Convención.

* *N. del T.*—Es interesante observar que tanto el preámbulo como el artículo 29 de la Convención (normas de interpretación) se refieren expresamente a la Declaración Americana [art. 29.d)], así como el mismo preámbulo y el artículo 26 (derechos económicos, sociales y culturales) a la Carta de la OEA.

** *N. del T.*—La Corte Interamericana, en opinión consultiva número OC-1/82, de 24 de septiembre de 1982 (a solicitud del Gobierno del Perú), interpretó extensivamente el concepto de «otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos» (art. 64.1 Convención Americana), *vid.* Corte Interam. D.H., «Informe Anual a la Asamblea General de la OEA», 1982, OEA/Ser. P., AG/Doc. 1510/82, 14 de octubre de 1982, original: español.

visto fortalecida en su posición, autoridad y capacidad para proteger los derechos humanos, pero, desde luego, no sabremos en qué medida, hasta que el nuevo Reglamento no se adopte * y veamos cómo funciona el sistema en la práctica.

G) La Corte Interamericana de Derechos Humanos

(T. BUERGENTHAL, «The Inter-American Court of Human Rights», *AJIL*, 76:2, abril 1982, 231-35) (trad. de REN) **.

I. INTRODUCCIÓN

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha preparado su Estatuto, ha adoptado sus Reglas, ha negociado su Acuerdo de Sede y ha conocido su primer caso⁵⁹. Ya es oportuno describir su estructura institucional y analizar su jurisdicción. Un estudio más detallado, desde luego, tendrá que esperar el desarrollo de su jurisprudencia.

La Corte fue establecida por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la cual entró en vigor en 1978; hasta la fecha la Convención ha sido ratificada por 19 de los 31 Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos⁶⁰. La Corte se compone de siete jueces, propuestos y elegidos por los Estados Partes de la Convención⁶¹. Deben ser nacionales de un Estado Miembro de la OEA, pero no tienen que ser nacionales de alguno de los Estados Partes de la Convención⁶². Son elegidos para un período de seis años; pueden ser reelegidos una vez⁶³. Los jueces que compusieron la primera Corte fueron elegidos en mayo de 1979⁶⁴.

* *N. del T.*—El nuevo Reglamento de la CIDH fue aprobado por ésta en su 49.º período de Sesiones, sesión núm. 660, el 8 de abril de 1980. *Vid.* texto en Apéndice.

** *N. del T.*—Para los propósitos de esta obra, se advierte que los autores han hecho algunos cambios de tipo editorial en las notas originales de este artículo.

⁵⁹ Gobierno de Costa Rica (Asunto Viviana Gallardo y otras), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución del 13 de noviembre de 1981, núm. G. 101/81 (1981).

⁶⁰ La Convención Americana de Derechos Humanos (citada después como la Convención) se abrió para la firma en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

⁶¹ Convención, artículo 52.

⁶² Convención, artículo 53.

⁶³ Convención, artículo 54.

⁶⁴ Los siguientes fueron elegidos en la primera elección: Thomas Buergenthal (EE.UU.), Máximo Cisneros (Perú), Huntley Eugene Munroe (Jamaica), César Ordóñez (Colombia), Rodolfo Piza (Costa Rica), Carlos Roberto Reina (Honduras) y M. Rafael Urquía (El Salvador). El Juez Urquía renunció poco después de su elección y fue reempla-

Las normas que regulan el funcionamiento de la Corte son contenidas en tres instrumentos. Estos son, en orden jerárquico, la Convención⁶⁵, el Estatuto de la Corte⁶⁶ y las Reglas⁶⁷. La Convención dispone que el Estatuto de la Corte sea redactado por la Corte y aprobado por la Asamblea General de la OEA; declara, además, que la Corte «dictará su Reglamento»⁶⁸. La versión del Estatuto que la Corte sometió a la Asamblea General fue enmendado extensivamente antes de ser aprobada⁶⁹. Entre los cambios hechos por la Asamblea hubo la estipulación de que los Estados Miembros de la Organización, sean o no partes de la Convención, tienen el derecho, así como lo tiene la Corte, de proponer enmiendas al Estatuto⁷⁰. Porque la aprobación del presupuesto de la Corte también está sujeta a la aprobación de la Asamblea General de la OEA y requiere de 19 votos a favor, los Estados que no son Partes de la Convención, tienen, teóricamente, un poder considerable para afectar el funcionamiento de la Corte.

La Convención dispone que «la Corte tendrá su sede en el lugar que determinen, en la Asamblea General de la Organización, los Estados Partes en la Convención»⁷¹. Una resolución aprobada por la Asamblea en 1978 fijó la sede permanente de la Corte en Costa Rica⁷². Se requeriría un voto de dos tercios de los Estados Partes para cambiar la sede. Sin embargo, el hecho de tener su sede en Costa Rica no limita sus sesiones a Costa Rica, porque «podrá celebrar reuniones en el territorio de cualquier Estado Miembro... en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa aquiescencia del Estado respectivo»⁷³. La personalidad jurídica de la Corte con Costa Rica se reglamenta mediante un acuerdo de sede tal como lo autoriza el Estatuto⁷⁴. Ese acuerdo fue firmado por la Corte y el Gobierno de Costa

zado por el Juez Pedro Nikken de Venezuela, quien fue elegido en octubre de 1979.

⁶⁵ Convención, artículos 52-73.

⁶⁶ (Para el texto del Estatuto, véase el Apéndice de esta obra.)

⁶⁷ (Para el texto del Reglamento, véase el Apéndice de esta obra.)

⁶⁸ Convención, artículo 60.

⁶⁹ Para el texto del proyecto de Estatuto, véase OEA/Ser. P. AG/1112/79 (10 de octubre de 1979). Para el informe que contiene las razones para algunos de los cambios, *vid. Informe del Relator de la Primera Comisión —Asuntos Jurídicos y Políticos—*, OEA/Ser. P. AG/doc. 1198/79 (31 de octubre de 1979).

⁷⁰ Estatuto, artículo 31.

⁷¹ Convención, artículo 58.1.

⁷² OEA, AG Res. 372 (XIII-0/78), OEA/Ser. P., AG/Doc. 1020/78, Revista 2, pág. 97 (1978).

⁷³ Convención, artículo 58.1.

⁷⁴ Estatuto, 27.1. La autoridad de la Corte para concluir tales acuerdos con otros gobiernos y entidades se especifica en los artículos 27.2, 28 y 29 del Estatuto.

Rica el 10 de septiembre de 1981 y entrará en vigor luego de ser ratificado por la legislatura de Costa Rica.

II. LA CORTE Y SU CONTEXTO INSTITUCIONAL

El proyecto de Estatuto que la Corte sometió a la Asamblea General de la OEA en 1979 previó un tribunal permanente compuesto de jueces a tiempo completo⁷⁵. Esta propuesta fue motivada por la preocupación de la Corte de que un tribunal a tiempo parcial creara la imagen de un cuerpo *ad hoc*, lo que podría restarle el prestigio y la legitimidad necesarios para que sus sentencias fueran cumplidas y respetadas en las Américas. Para la Asamblea General esta propuesta fue inaceptable, aparentemente por la creencia que una Corte a tiempo completo sería demasiado caro y no se justificaba hasta que la Corte tuviera un número considerable de casos para decidir. En su lugar, la Asamblea optó por un tribunal compuesto de jueces a tiempo parcial. Aprobó un Estatuto que permite a los jueces el ejercicio de sus profesiones respectivas y aclara sencillamente que ciertas categorías de empleo, en particular, los cargos oficiales que impliquen subordinación jerárquica ordinaria, son incompatibles con sus funciones judiciales⁷⁶. Así que los jueces no son empleados de la OEA⁷⁷; no tienen que vivir en Costa Rica; y tienen la libertad de ejercer la profesión de abogado, de enseñar, y de participar en cualquier otra ocupación en su país de origen.

La Corte, sin embargo, pudo convencer a la Asamblea General a que incluyera en el Estatuto dos disposiciones que facilitarían su transición de una entidad a tiempo parcial a una institución a tiempo completo. Una de ellas es el artículo 16, el cual requiere que los jueces estén «a disposición de la Corte» y que se trasladen «a la sede de ésta o al lugar en que realice sus sesiones, cuantas veces y por el tiempo que sea necesario conforme al Reglamento». El otro es el artículo 17, el cual declara que «los emolumentos del Presidente y de los jueces de la Corte se fijarán de acuerdo con las obligaciones e incompatibilidades que les imponen los artículos 16 y 18...». Si, por ejemplo, el ritmo ordinario de tra-

⁷⁵ Vid. los artículos 20 y 22 del Proyecto de Estatuto, *supra*, nota 64. El proyecto de la Corte contenía, además, otra posibilidad que preveía un sistema en el cual los jueces trabajarían a medio tiempo. Vid. Proyecto de Estatuto (alternativa), artículos 21, 22 y 23. La Convención dispone que estas cuestiones sean reglamentadas por el Estatuto de la Corte. Convención, artículo 72.

⁷⁶ Estatuto, artículo 18.

⁷⁷ Los jueces reciben un viático y un honorario por cada día de servicio.

bajo de la Corte requiere que sesione la mayoría del año, la Corte podría enmendar su Reglamento⁷⁸ y proponer a la Asamblea General que modifique el artículo 18 del Estatuto —sobre las incompatibilidades— para exigir que los jueces abandonen sus ocupaciones profesionales y para fijarles un sueldo. Los consiguientes cargos financieros para la OEA sólo se justificarían con por un aumento dramático en el ritmo de trabajo de la Corte⁷⁹.

El Presidente de la Corte, quien, conjuntamente con un Vicepresidente, es elegido para un período de dos años y puede ser reelegido, «dirige el trabajo de la Corte, la representa, ordena el trámite de los asuntos que se sometan a la Corte y preside sus sesiones»⁸⁰. El artículo 16 del Estatuto dispone, además, que «el Presidente deberá prestar permanentemente sus servicios». Hasta ahora, esta disposición no ha sido interpretada en el sentido de exigir que el Presidente resida en la sede de la Corte o que deje de ejercer su profesión. Una estipulación que impusiera esos requisitos no fue aprobada por la Asamblea General en 1979, y el presupuesto aprobado por la OEA no ha previsto un sueldo o una compensación para el Presidente diferente de lo recibido por los otros jueces. Es claro, sin embargo, que los deberes señalados por el Estatuto, en combinación con un considerable número de casos, podría exigir que haya un Presidente a tiempo completo.

Aunque el Estatuto dispone que el Presidente y el Vicepresidente pueden ser reelegidos, parece que la Corte está a favor de la elección rotativa con períodos únicos para cada cargo. Hay también en la práctica, una preferencia a favor del equilibrio geográfico para asegurar que el Presidente y el Vicepresidente sean nacionales de diferentes regiones de las Américas. Esta preferencia se expresó en las primeras dos elecciones. Cuando un centroamericano, el Juez Rodolfo Piza de Costa Rica, sirvió como el primer Presidente, un juez sudamericano, Máximo Cisneros, del Perú, era el Vicepresidente. Al acabarse sus períodos, el Juez Carlos Roberto Reina, de Honduras, llegó a ser Presidente y el Juez Pedro Nikken, de Venezuela, asumió la Vicepresidencia⁸¹.

⁷⁸ La Corte tiene ahora dos sesiones regulares y las sesiones especiales que sean necesarias. *Vid.* Estatuto, artículo 22; Reglamento, artículos 11 y 12.

⁷⁹ Debe notarse, en este sentido, que una Corte permanente no es un concepto nuevo para las Américas. La Corte Centroamericana de Justicia, que se estableció en esa región en 1908, requirió a sus jueces que no ejercieran otra profesión y les prohibió que aceptaran un cargo público. *Vid.* M. HUDSON, *The Permanent Court of International Justice, 1920-1942*, pág. 46 (1943).

⁸⁰ Estatuto, artículo 12.

⁸¹ El hecho de que los primeros dos Presidentes de la Corte han sido Centroamericanos parece coincidencia.

El Presidente, el Vicepresidente y un tercer juez, designado por el Presidente, integran la Comisión Permanente⁸². Ese cuerpo es la directiva y «ayuda y asesora al Presidente en el ejercicio de sus funciones»⁸³. Al nombrar al tercer juez, el Presidente ha tratado de asegurar que por lo menos un miembro de la Comisión Permanente resida en Costa Rica y que en ella estén representados los dos idiomas de trabajo de la Corte —el inglés y el español—. No siempre será fácil conseguir los dos objetivos y en una ocasión reciente se dio preferencia para nombrar a la Comisión a un juez de habla inglesa.

La Secretaría de la Corte es dirigida por el Secretario, el cual es nombrado por la Corte para un período de cinco años y puede servir más de una vez. Asimismo, puede ser despedido por la Corte⁸⁴. En contraste con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo Secretario Ejecutivo es nombrado y removido por el Secretario General de la OEA⁸⁵, la Corte tiene el poder de asegurar que su principal funcionario no tenga otras lealtades. Los demás miembros de la Secretaría de la Corte son nombrados por el Secretario General de la OEA en consulta con el Secretario de la Corte; en la práctica, el Secretario General siempre ha hecho los nombramientos recomendados por el Secretario de la Corte. Aunque los miembros de la Secretaría están sujetos a las normas administrativas de la Secretaría de la OEA, éstas se pueden aplicar sólo en cuanto no afecten «la independencia de la Corte»⁸⁶.

Todas las sentencias de la Corte deben ser aprobadas por la Corte en Plenaria. La Corte no sesiona en cámaras, como por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos. Su número menor y el requisito del artículo 56 de la Convención que reza que «el quórum para las deliberaciones de la Corte es de cinco jueces», parece hacer imposible el sistema de Cámaras⁸⁷.

La Convención no resuelve el problema que surgiría si las descalificaciones, renunciadas o la muerte de unos jueces le privaran a la Corte su quórum. La Corte, sin embargo, anticipó este problema al incluir en el Estatuto una disposición que autoriza a su Presidente a pedir al Consejo Permanente de la OEA que nombre «uno o más jueces interinos, que

⁸² Reglamento, artículo 6.1.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Convención, artículo 58.2; Estatuto, artículo 14; Reglamento, artículo 7.2.

⁸⁵ Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 21.3.

⁸⁶ Convención, artículo 59.

⁸⁷ *Vid.* Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 43.

servirán hasta tanto no sean reemplazados por los elegidos»⁸⁸. La tarea de nombrar a los jueces interinos fue encargada al Consejo Permanente porque se reúne regularmente durante el año, mientras la Asamblea General de la OEA tiene una sola sesión corta. La institución de jueces interinos o suplentes, común en el derecho interno, es raro en el caso de tribunales internacionales. Podría evitar graves demoras en el trabajo de la Corte Interamericana.

Los jueces interinos deben distinguirse de los jueces *ad hoc*. Estos últimos son expresamente mencionados en la Convención Americana⁸⁹. Además de estipular que un juez nacional de un Estado Parte en un caso ante la Corte «conservará su derecho a conocer el mismo», declara que si uno de los jueces llamados a conocer del caso es de la nacionalidad de uno de los Estados Partes, el otro Estado Parte en el caso podrá designar a un juez *ad hoc*. Los dos Estados, tienen, además, el derecho de nombrar a jueces *ad hoc* si ninguno de los jueces elegidos es nacional de su Estado. Como los jueces *ad hoc* deben tener los mismos requisitos que la Convención dispone para los jueces elegidos, se entiende que la Corte tiene el poder de rechazar a los jueces *ad hoc* que no reúnan esos requisitos⁹⁰. El Estatuto de la Corte presume que el derecho de nombrar a jueces *ad hoc* se puede renunciar y dispone que «se considerará que tal Estado renuncia el ejercicio de ese derecho» si el Estado no designa al juez *ad hoc* dentro de los treinta días de la invitación escrita del Presidente de la Corte⁹¹.

III. LA JURISDICCION DE LA CORTE

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene competencia adjudicatoria o contenciosa, es decir, la competencia para decidir casos en los cuales se alega que un Estado Parte ha violado los derechos humanos protegidos por la Convención⁹². Tiene, además, competencia consultiva que autoriza a la Corte a interpretar la Convención y otros ins-

⁸⁸ Estatuto, artículo 6.3. *Vid.*, también, artículo 19.4.

⁸⁹ Convención, artículo 55.

⁹⁰ Artículo 52 de la Convención dispone que los jueces deben reunir los siguientes requisitos: deben ser «juristas de la más alta autoridad moral; deben tener «reconocida competencia en materia de derechos humanos»; y deben tener «las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales» o conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga...

⁹¹ Estatuto, artículo 10.4.

⁹² Convención, artículo 62.

trumentos de derechos humanos a pedido de los Estados Miembros de la OEA y varios órganos de la OEA⁹³.

IV. CONCLUSIÓN

Es muy temprano, obviamente, para saber si, y cuán bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos podrá llevar a cabo su encargo. La respuesta depende del clima político de las Américas y de la actitud de los gobiernos americanos hacia los derechos humanos en general. Aun cuando ese clima sea favorable, y lo era durante algún tiempo, tal vez no lo es ahora, mucho dependerá de la voluntad de los gobiernos para aceptar la competencia de la Corte y de la voluntad de la Comisión para utilizar la Corte.

Si la Comisión acogiera la competencia consultiva y contenciosa, y lo hiciera en una forma juiciosa y creativa, podría jugar un papel importante en fortalecer la estructura institucional y la legitimidad del sistema interamericano para la protección de los derechos humanos. No se puede dudar que el sistema necesita urgentemente fortalecerse y que beneficiaría en grande, especialmente ahora, de la confirmación judicial de su legitimidad constitucional.

La Comisión, más que cualquier órgano de la OEA, tiene la autoridad legal y la competencia profesional para encabezar ese esfuerzo. Si tiene, además, la sabiduría para hacerlo queda por verse. Está claro, sin embargo, que, si la Comisión no somete a la Corte casos contenciosos y pedidos para opiniones consultivas, se habrá perdido una gran oportunidad en la lucha para hacer el respeto para los derechos humanos una parte integral de la agenda política americana.

H) **Nuevas Convenciones, Protocolos y Proyectos (1980-presente)**

En recientes años, la Asamblea General ha apoyado la iniciativa de los Estados Miembros y órganos especializados de la OEA para la preparación de nuevos instrumentos que fortalecerán el sistema interamericano para la protección de los derechos humanos.

El primero de estos instrumentos, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entró en vigor el 29 de enero de 1987 con el depósito de los instrumentos

⁹³ Convención, artículo 64.

de ratificación de Guatemala y la República Dominicana (V Apéndice). Según esta Convención, los Estados Partes se obligan a prevenir y sancionar la tortura. La Convención define la tortura e identifica a los que serán responsables del delito.

Los Estados Partes se comprometen a garantizar a toda persona que denuncie la tortura, a investigar la denuncia, a adiestrar a los funcionarios públicos, a garantizar una compensación adecuada para las víctimas, a extraditar a las personas acusadas o condenadas de la tortura, y a establecer su jurisdicción sobre el delito en determinadas circunstancias. Se obligan, además, a informar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acerca de las medidas adoptadas en aplicación a la Convención.

En 1988 se aprobó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de «San Salvador»), el cual entrará en vigor tan pronto como siete Estados hayan depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión (V Apéndice). Este Protocolo reconoce los siguientes derechos económicos, sociales y culturales: derecho al trabajo, derechos sindicales, derecho de huelga, a la seguridad social, a la salud, a un ambiente sano, a la alimentación, a la educación y la libertad de la educación, a los beneficios de la cultura, a la constitución y protección de la familia, el derecho de la niñez, y la protección de los ancianos y los minusválidos.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de dichos derechos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos está a cargo de velar por la observancia de los derechos reconocidos mediante la preparación de informes, y los derechos sindicales, el derecho a huelga y el derecho a la libertad de educación están protegidos por el sistema de peticiones individuales establecido en la Convención Americana.

Un segundo proyecto de protocolo adicional a la Convención Americana, relativo a la abolición de la pena de muerte, está en preparación, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó para la consideración de la Decimoctava Asamblea General (1988) un Proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.