

10) OPINIÓN CONSULTIVA OC-10/89

CIDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A, núm. 10.

Temas: *Interpretación del artículo 64.1; status jurídico de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, su naturaleza jurídica, antecedentes; objeto de la competencia consultiva: interpretación de los tratados; tratado: concepto; la protección internacional de los derechos del hombre como guía del derecho americano en evolución; la Carta de la OEA y los derechos del hombre; la Comisión Interamericana, funciones, competencia; la Declaración Americana como fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros; interpretación integral de la Carta de la OEA, la Declaración y la Convención; efectos de la Declaración para los Estados miembros y Estados parte en la Convención.*

Fecha de solicitud: 17 de febrero de 1988.

Solicitante: Estado de Colombia.

Pregunta formulada por el solicitante:

¿Autoriza el artículo 64 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a rendir opiniones consultivas, a solicitud de un Estado miembro de la OEA o de uno de los órganos de la misma, sobre interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en Bogotá en 1948 por la Novena Conferencia Internacional Americana?

Respuesta a la solicitud

El artículo 64.1 de la Convención Americana autoriza a la Corte para, a solicitud de un Estado miembro de la OEA o, en lo que les compete, de uno de los órganos de la misma, rendir opiniones consultivas sobre interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta y la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

Estados que sometieron observaciones: Costa Rica, Estados Unidos de América, Perú, Uruguay y Venezuela.

Amicus curiae: International Human Rights Law Group.

Asuntos en discusión: *admisibilidad, el status jurídico de la Declaración Americana como asunto de fondo; objeto de la competencia consultiva: interpretación de los tratados; tratado: concepto; la Declaración Americana: naturaleza jurídica, antecedentes; interpretación de la Declaración Americana; la protección internacional de los derechos del hombre como guía del derecho americano en evolución; la Carta de la OEA y los derechos del hombre; la Comisión Interamericana, funciones, competencia; la Declaración Americana como fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros; interpretación integral de la Carta de la OEA, la Declaración y la Convención; efectos de la Declaración para los Estados miembros y Estados parte en la Convención.*

*

Admisibilidad, el status jurídico de la Declaración Americana como asunto de fondo

22. En las observaciones presentadas a la Corte, algunos gobiernos sostienen que la presente solicitud de opinión consultiva resulta inadmisibles porque pide que se interprete la Declaración Americana, que no puede considerarse un tratado según el artículo 64.1 y, por tanto, no constituye materia susceptible de tal interpretación.

23. La Corte considera que, aun aceptando que la Declaración no es un tratado, esta afirmación, por sí sola, no lleva necesariamente a la conclusión de que la solicitud del gobierno colombiano sea inadmisibles.

24. Lo que pretende el gobierno solicitante es una interpretación del artículo 64.1 de la Convención. En efecto, el gobierno pregunta si el artículo 64 “autoriza” a la Corte “a rendir opiniones consultivas... sobre la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. Dado que el artículo 64.1 autoriza a la Corte a rendir opiniones consultivas “acerca de la interpretación de esta Convención”, cualquier consulta que se formule sobre una disposición de la Convención, como el propio artículo 64, cumple con los requisitos de admisibilidad.

25. Es cierto que al resolver esta solicitud de opinión consultiva la Corte podría verse obligada a abordar el tema del *status* jurídico de la Declaración. Sin embargo, el simple hecho de que la interpretación de la Convención o de otros tratados sobre derechos humanos obligue a la Corte a analizar instrumentos internacionales que podrían o no ser tratados *strictu sensu*, no hace que la solicitud de opinión consultiva resulte inadmisibles, siempre que haya sido formulada en el contexto de la interpretación de los instrumentos mencionados en el artículo 64.1 de la Convención. De manera que aun cuando, a la hora de entrar a considerar el fondo de la presente consulta, la Corte podría verse obligada a examinar la Declaración Americana, dada la manera como Colombia ha formulado su pregunta dicho examen se referiría a la interpretación de un artículo de la Convención.

26. La cuestión del *status* jurídico de la Declaración es un asunto que corresponde al fondo de la consulta y no al problema de admisibilidad. Porque aunque la Corte decidiera que la Declaración carece de fuerza normativa dentro del sistema interamericano, esa decisión no tornaría la consulta inadmisibles, pues la Corte arribaría a tal conclusión al hacer la interpretación del artículo 64.1.

27. La Corte no encuentra razón para hacer uso de las facultades discrecionales que, como lo ha destacado reiteradamente posee para negarse a emitir una opinión consultiva, aun cuando ésta formalmente reúna los requisitos de admisibilidad (“*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1, párrafos 30 y 31; *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías* (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A, núm. 8, párrafo 10 y *Garantías judiciales en estados de emergencia* (artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, núm. 9, párrafo 16).

28. La Corte considera que es competente para rendir la presente consulta y, en consecuencia, la admite.

Objeto de la competencia consultiva: interpretación de los tratados

30. El artículo 64.1 de la Convención otorga competencia a la Corte para emitir opiniones consultivas “acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”. Es decir, el objeto de las opiniones consultivas de la Corte son los tratados (ver, en general, “*Otros tratados*”, *supra* 27).

Tratado: concepto

33. Si se busca definir el sentido de la palabra “tratado”, tal como la emplea el artículo 64.1, es suficiente por lo pronto decir que “tratado” es, al menos, un instrumento internacional de aquellos que están gobernados por las dos Convenciones de Viena [Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales]. Si el término incluye otros instrumentos internacionales de carácter convencional, cuya existencia, por otra parte, reconocen las mismas Convenciones (artículo 3o., Convención de Viena de 1969; artículo 3o., Convención de Viena de 1986), no es necesario decidirlo ahora. Lo que es claro, sin embargo, es que la Declaración no es un tratado en el sentido de las Convenciones de Viena porque no fue adoptada como tal, y en consecuencia, no lo es tampoco en el del artículo 64.1.

La Declaración Americana: naturaleza jurídica, antecedentes

34. La Declaración Americana, en efecto, fue adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948) en virtud de una resolución tomada por la propia Conferencia. No fue concebida ni redactada para que tuviera la forma de un tratado. La resolución XL de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (Chapultepec, 1945), había estimado que para lograr la protección internacional de los derechos humanos, éstos deberían estar enumerados y precisados “en una Declaración adoptada en forma de Convención por los Estados”. En el posterior proceso de elaboración del proyecto de Declaración en el Comité Jurídico Interamericano y luego en la Novena Confe-

rencia, este enfoque inicial se abandonó y la Declaración se adoptó como tal, no previéndose ningún procedimiento para que pudiese pasar a ser un tratado (Novena Conferencia Internacional Americana, 1948, *Actas y Documentos*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 1953, vol. I, pp. 235-236). Pese a las hondas diferencias que existieron sobre el punto, en la Sexta Comisión de la Conferencia predominó la posición de que el texto a aprobar debía revestir el carácter de una declaración y no de un tratado (véase informe del Relator de la Comisión Sexta, Novena Conferencia Internacional Americana, 1948, *Actas y Documentos*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 1953, vol. V, p. 512).

Para lograr un consenso, la Declaración fue concebida como

el sistema inicial de protección que los Estados Americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias (Declaración Americana, considerando cuarto).

Este mismo criterio fue reafirmado el 26 de septiembre de 1949, por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, cuando expresó:

Es evidente que la Declaración de Bogotá no crea una obligación jurídica contractual, pero también lo es el hecho de que ella señala una orientación bien definida en el sentido de la protección internacional de los derechos fundamentales de la persona humana (CJI, *Recomendaciones e informes*, 1949-1953 (1955), p. 107. Véase también U.S. Department of State, *Report of the Delegation of the United States of America to the Ninth International Conference of American States*, Bogotá, Colombia, March 30-May 2, 1948, ad 35-36 (Publ. núm. 3263, 1948).

Interpretación de la Declaración Americana

35. El hecho de que la Declaración no sea un tratado no significa necesariamente que deba llegarse a la conclusión de que la Corte no puede emitir una opinión consultiva que contenga interpretaciones de la Declaración Americana.

36. En efecto, la Convención Americana hace referencia a la Declaración en el párrafo tercero de su Preámbulo, que textualmente dice:

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional.

Y en el artículo 29.d) que señala:

Normas de interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

...

d) excluir o limitar el efecto que pueden producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

De lo anterior se desprende que, al interpretar la Convención en uso de su competencia consultiva, puede ser necesario para la Corte interpretar la Declaración.

*La protección internacional de los derechos del hombre
como guía del derecho americano en evolución*

37. la Declaración Americana se basa en la idea de que “la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución” (Considerando tercero). Este derecho americano ha evolucionado desde 1948 hasta hoy y la protección internacional, subsidiaria y complementaria de la nacional, se ha estructurado e integrado con nuevos instrumentos. Como dijo la Corte Internacional de Justicia: “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en que la interpretación tiene lugar” (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16 ad 31). Por eso la Corte considera necesario precisar que no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del *status* jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración.

38. La evolución del “derecho americano” en la materia, es una expresión regional de la experimentada por el derecho internacional contemporáneo y en especial por el de los derechos humanos, que presenta hoy algunos elementos diferenciales de alta significación con el derecho internacional clásico. Es así como, por ejemplo, la obligación de respetar ciertos derechos humanos esenciales es considerada hoy como una obligación *erga omnes* (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, Judgment*, I.C.J. Reports 1970, p. 3. En la misma línea de pensamiento ver también *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) supra* 37, p. 16 ad 57; cfr. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment*, I.C.J. Reports 1980, p. 3 ad 42).

La Carta de la OEA y los derechos del hombre

39. La Carta de la Organización hace referencia a los derechos esenciales del hombre en su Preámbulo (párrafo tercero) y en sus artículos 3.j), 16, 43, 47, 51, 112 y 150; Preámbulo (párrafo cuarto), artículos 3.k), 16, 44, 48, 52, 111 y 150 de la Carta reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias), pero no los enumera ni los define. Han sido los Estados miembros de la Organización los que, por medio de los diversos órganos de la misma, han enunciado precisamente los derechos humanos de que se habla en la Carta y a los que se refiere la Declaración.

La Comisión Interamericana, funciones, competencia

40. Es así como el artículo 112 de la Carta (artículo 111 de la Carta Reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias) dice:

Habrá 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.

Por su parte, el artículo 150 de la Carta dispone:

Mientras no entre en vigor la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos a que se refiere el Capítulo XVIII (Capítulo XVI de la Carta reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias), la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observancia de tales derechos.

41. Estas normas atribuyen a la Comisión Interamericana la competencia de velar por los derechos humanos y estos derechos no son otros que los enunciados y definidos en la Declaración Americana. Es lo que se deduce del artículo 1 del Estatuto de la Comisión, aprobado por la resolución núm. 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su Noveno Período Ordinario de Sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979. Tal artículo dice:

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

2. Para los fines del presente Estatuto, por derechos humanos se entiende:

- a. los derechos definidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los Estados parte en la misma;
- b. los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en relación con los demás Estados miembros.

Los artículos 18, 19 y 20 del mismo Estatuto desarrollan estas atribuciones.

La Declaración Americana como fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros

42. La Asamblea General de la Organización ha reconocido además, reiteradamente, que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA. Por ejemplo, en la resolución 314 (VII-0/77) del 22 de junio de 1977, encomendó a la Comisión Interamericana la elaboración de un estudio en el que “consigne la obligación de cumplir los compromisos adquiridos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. En la resolución 371 (VIII-0/78) del 1o. de julio de 1978, la Asamblea General reafirmó “su

compromiso de promover el cumplimiento de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, y en la resolución 370 (VIII-0/78) del 1o. de julio de 1978, se refirió a los “compromisos internacionales” de respetar los derechos del hombre “reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” por un Estado Miembro de la Organización. En el Preámbulo de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada y suscrita en el Decimoquinto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General en Cartagena de Indias (diciembre de 1985), se lee:

Reafirmando que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas y son violatorios de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Interpretación integral de la Carta de la OEA, la Declaración y la Convención

43. Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.

44. Teniendo en cuenta que la Carta de la Organización y la Convención Americana son tratados respecto de los cuales la Corte puede ejercer su competencia consultiva en virtud del artículo 64.1, ésta puede interpretar la Declaración Americana y emitir sobre ella una opinión consultiva en el marco y dentro de los límites de su competencia, cuando ello sea necesario al interpretar tales instrumentos.

*Efectos de la Declaración para los Estados miembros
y Estados parte en la Convención*

45. Para los Estados miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta. De otra parte, los artículos 1.2.b) y 20 del Estatuto de la Comisión definen, igualmente, la competencia de la misma respecto de los derechos humanos enunciados en la Declaración. Es decir, para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales.

46. Para los Estados parte en la Convención la fuente concreta de sus obligaciones, en lo que respecta a la protección de los derechos humanos es, en principio, la propia Convención. Sin embargo, hay que tener en cuenta que a la luz del artículo 29.d), no obstante que el instrumento principal que rige para los Estados parte en la Convención es esta misma, no por ello se liberan de las obligaciones que derivan para ellos de la Declaración por el hecho de ser miembros de la OEA.

47. La circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos, ni a la de que la Corte esté imposibilitada para interpretarla en el marco de lo precedentemente expuesto.