

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

LA DENUNCIA DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DE LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y SUS EFECTOS SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTATALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

OPINIÓN CONSULTIVA OC-26/20 DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2020 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 9 de noviembre de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “el Tribunal”) emitió una Opinión Consultiva en respuesta a la consulta realizada por el Estado de Colombia sobre “las obligaciones en materia de derechos humanos de un Estado que denuncie la Convención Americana sobre Derechos Humanos e intente retirarse de la Organización de [los] Estados Americanos”.

Para un ejercicio más eficaz de su función consultiva, la Corte estimó pertinente proceder a reformular, a partir de las disposiciones jurídicas relevantes, las preguntas que se encontraban dentro de su competencia consultiva, en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta los cuatro párrafos no numerados de la parte de considerandos de la Resolución XXX de la Novena Conferencia Internacional Americana, por medio de la cual se adoptó la Declaración Americana y los seis párrafos no numerados de su preámbulo; los párrafos primero a quinto, no numerados del preámbulo, y los artículos 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la OEA, así como los cinco párrafos no numerados del preámbulo, y los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 y de la Convención Americana:

¿Cuáles son las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que subsisten para un Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos que ha denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

Si un Estado que no es parte de la Convención Americana denuncia la Carta de la Organización de los Estados Americanos, ¿cuáles son los efectos que dicha denuncia y retiro tienen sobre las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos a que se refiere la primera pregunta?

¿Qué obligaciones internacionales en materia de derechos humanos tienen los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos respecto de los Estados de las Américas que hayan

* Integrada por: Jueza Elizabeth Odio Benito, Presidenta; Juez L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Juez Eduardo Vío Grossi; Juez Humberto Antonio Sierra Porto; Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; Juez Eugenio Raúl Zaffaroni y Juez Ricardo Pérez Manrique. Presentes, además, Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta.

denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta de la Organización de los Estados Americanos?

I. Las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que subsisten para un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos que ha denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos

De modo inicial, la Corte abordó las reglas del derecho internacional público general relativas a la denuncia de tratados y se refirió, asimismo, a la especificidad de los tratados en materia de derechos humanos. De esta manera, el Tribunal determinó que era posible derivar como regla general que la denuncia de un tratado internacional debe ajustarse a los términos y condiciones establecidos en el propio texto de las disposiciones del tratado. La Corte advirtió que la denuncia de la Convención Americana representa una regresión en el nivel de protección interamericana de los derechos humanos y en la procura de la universalización del sistema interamericano.

Por lo tanto, teniendo en cuenta el objeto y fin de los tratados de derechos humanos, la Corte consideró que, de una lectura de las disposiciones relevantes y en atención a la gravedad que reviste una decisión de este calado, resultaba imprescindible además de clarificar por medio de interpretación los parámetros procedimentales de denuncia y sus efectos sobre las obligaciones internacionales, realizar algunas consideraciones adicionales respecto a los mecanismos de garantía colectiva, como salvaguardas esenciales adscritas a la configuración de un Estado democrático contra denuncias intempestivas y contrarias al principio general del derecho de actuar de buena fe. Ello en el entendido que los titulares de los derechos reconocidos en la Convención Americana, quienes quedarían al desamparo de la protección judicial interamericana, se encuentran en una posición asimétrica con relación al poder del Estado. De esta forma, la Corte pretendió coadyuvar a que la comunidad de Estados americanos y los propios órganos competentes de la OEA aseguren de forma colectiva y pacífica la eficacia de la Convención Americana y del propio sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 78 contempla su denuncia, disponiendo dos requisitos procedimentales que deben ser cumplidos para denunciar válidamente la Convención en su integridad, a saber: (i) membresía de al menos cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y (ii) notificación al Secretario General de la OEA, como depositario del tratado, con un preaviso de un año, quien debe informar a las otras partes. Al respecto, la Corte notó que no corresponde presumir o inferir de actos internos la voluntad del Estado de denunciar el tratado, sino que la denuncia tiene que realizarse de manera expresa y formalmente a través del trámite dispuesto en el plano internacional.

Por otro lado, la Corte interpretó que la Convención Americana no contempla de forma expresa las condiciones procedimentales requeridas a nivel de derecho interno para su denuncia. Sin embargo, observó una tendencia a exigir la participación del órgano legislativo en la aprobación de la denuncia en los países que la regulan constitucionalmente. En este sentido, el Tribunal notó que, si bien en la región existen diversos procedimientos internos para la denuncia de los tratados, es pertinente hacer hincapié en que la denuncia de un tratado de derechos humanos y, en especial aquel que establece un sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos como la Convención Americana, debe ser objeto de un debate plural, público y transparente al interior de los Estados, pues se trata de una cuestión de un alto interés público, en tanto conlleva un posible cercenamiento de derechos y, a su vez, del acceso a la justicia internacional. Al respecto, la Corte consideró procedente recurrir al principio del

paralelismo de las formas, que implica que de haberse consagrado constitucionalmente un procedimiento para contraer obligaciones a nivel internacional resultaría conveniente que se siga un procedimiento similar cuando se pretende desligar de dichas obligaciones, a fin de garantizar el referido debate público.

La Corte constató que no es posible denunciar la Convención Americana con efectos inmediatos. Así, su artículo 78.1 dispone de un período de transición de un año, en el cual corresponde a los Estados parte de la Convención exponer, en el marco de los espacios institucionales de la OEA, sus observaciones u objeciones de forma oportuna y como garantes colectivos de la Convención Americana, a fin de resguardar la efectiva protección de los derechos humanos y el principio democrático, para prevenir que, a través de una denuncia se procure evadir de mala fe los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, disminuir o cercenar la efectiva protección de los mismos, debilitar el acceso al mecanismo jurisdiccional de carácter internacional, y dejar al ser humano al desamparo de la protección complementaria del sistema interamericano.

Al respecto, la Corte hizo hincapié en la necesidad de aplicar un escrutinio más estricto ante denuncias que se dan en situaciones que denotan una especial gravedad y pueden acarrear una afectación a la estabilidad democrática, la seguridad y la paz hemisférica, con la consiguiente afectación generalizada a los derechos humanos, como son: (1) por una disconformidad con una decisión adoptada por el órgano de protección y motivada por una voluntad manifiesta de incumplir los compromisos internacionales adoptados en la misma; (2) en el escenario de una situación de suspensión de garantías de manera indefinida o que atente contra el núcleo inderogable de derechos; (3) en un contexto de violaciones graves, masivas o sistemáticas de los derechos humanos; (4) en el marco de la progresiva erosión de las instituciones democráticas; (5) ante una alteración o ruptura manifiesta, irregular o inconstitucional del orden democrático, y/o (6) durante la ocurrencia de un conflicto armado.

En cuanto a los efectos de la denuncia de la Convención Americana, la Corte determinó que la consecuencia central consiste en despojar a las personas bajo la jurisdicción del Estado concernido de la posibilidad de acudir a las instancias judiciales internacionales como la Corte Interamericana para reclamar su exigibilidad a un nivel complementario de protección judicial de sus derechos. Sin embargo, la Corte consideró que subsistirían determinadas obligaciones internacionales en materia de derechos humanos para el Estado en su calidad de Miembro de la OEA.

En particular, la Corte determinó que, cuando un Estado Miembro de la OEA denuncia la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho acto tiene las siguientes consecuencias sobre sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos: (1) las obligaciones convencionales permanecen incólumes durante el período de transición hacia la denuncia efectiva; (2) la denuncia efectiva de la Convención Americana no surte efectos retroactivos; (3) la vigencia de las obligaciones que surgen de la ratificación de otros tratados interamericanos de derechos humanos se mantiene activa; (4) la denuncia efectiva de la Convención Americana no anula la eficacia interna de los criterios derivados de la norma convencional interpretada como parámetro preventivo de violaciones a los derechos humanos; (5) las obligaciones asociadas al umbral de protección mínimo a través de la Carta de la OEA y la Declaración Americana perduran bajo la supervisión de la Comisión Interamericana; y (6) las normas consuetudinarias, las derivadas de principios generales de derecho internacional y las pertenecientes al *ius cogens* continúan obligando al Estado en virtud del derecho internacional general.

II. Los efectos de la denuncia de la Carta de la Organización de los Estados Americanos por un Estado Miembro que no es parte de la Convención

Americana sobre las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

La Carta de la OEA puede ser denunciada de conformidad con su artículo 143. Dicha disposición establece: (1) la necesidad de comunicar por escrito a la Secretaría General de la decisión de denuncia, y la obligación del depositario de comunicar esta denuncia a los demás Estados Miembros; (2) un período de transición de 2 años, y (3) las consecuencias que se derivan de la efectividad de la denuncia. Sobre este último aspecto indica, por un lado, la cesación de los efectos de la Carta respecto del Estado denunciante y, por el otro, establece que el Estado denunciante “quedará desligado de la Organización después de haber cumplido con las obligaciones emanadas de la presente Carta”. La Corte determinó que lo anterior implica que la denuncia se hace efectiva luego de transcurrido el período de transición con lo cual cesa de aplicarse la Carta, pero subsisten ciertas obligaciones emanadas de la misma.

Sobre lo anterior, el Tribunal apreció que la fórmula “obligaciones emanadas de la presente Carta”, contenida en el artículo 143 de la Carta, es amplia, y no limita en su redacción al cumplimiento de un determinado tipo de obligaciones específicas. En vista de ello, la Corte recurrió a los métodos interpretativos de los tratados internacionales, así como a los trabajos preparatorios de la Carta de la OEA para interpretar dicha cláusula y concluyó que las obligaciones en materia de derechos humanos integran las “obligaciones emanadas” de la Carta de la OEA en los términos de su artículo 143. Concretamente, la Corte interpretó que dichas obligaciones abarcan aquellas que surgen de la comisión de un ilícito internacional y que fueron adquiridas a través de los mecanismos y procedimientos ante los órganos de protección de derechos humanos del sistema interamericano. Ello incluye tanto el acatamiento de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de conformidad con el principio *pacta sunt servanda*, como la realización de los mejores esfuerzos para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana.

En segundo lugar, el Tribunal analizó los efectos de la denuncia y retiro de la Carta de la OEA sobre las obligaciones internacionales emanadas de la misma en materia de derechos humanos. Al respecto, la Corte subrayó que una denuncia de la Carta de la OEA y el retiro de la Organización dejaría en total desprotección a las personas bajo la jurisdicción del Estado denunciante frente a las instancias de protección internacional regionales. En este sentido, el Tribunal recordó que no puede denunciarse la Carta con efectos inmediatos, por lo que en el periodo de transición de dos años adquiere especial gravitación que el resto de los Estados Miembros de la OEA, como garantes colectivos de su eficacia en lo que se refiere a la observancia de los derechos humanos, puedan expresar de forma oportuna a través de los canales institucionales las observaciones u objeciones que estimen pertinentes ante denuncias que no resistan un escrutinio a la luz del principio democrático y afecten el interés público interamericano, de modo tal que se active la garantía colectiva.

En conclusión, la Corte determinó que, cuando un Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos denuncia la Carta, se verifican las siguientes consecuencias sobre sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos: (1) las obligaciones de derechos humanos derivadas de la Carta de la OEA permanecen incólumes durante el período de transición hacia la denuncia efectiva; (2) la denuncia efectiva de la Carta de la OEA no surte efectos retroactivos; (3) el deber de cumplir con las obligaciones derivadas de las decisiones de los órganos de protección de derechos humanos del sistema interamericano se mantiene hasta su cumplimiento total; (4) el deber de cumplir con los tratados interamericanos de derechos humanos ratificados y no denunciados conforme a sus propios procedimientos permanece vigente; (5) las normas consuetudinarias, las derivadas de principios generales de derecho y las pertenecientes al *ius cogens* continúan obligando al

Estado en virtud del derecho internacional general, así como subsiste el deber de cumplir con las obligaciones que se derivan de la Carta de las Naciones Unidas.

III. La noción de garantía colectiva subyacente al sistema interamericano

La Corte aclaró que la noción de garantía colectiva se traduce en una obligación general de protección *erga omnes partes* que tienen tanto los Estados Partes de la Convención como los Estados Miembros de la OEA entre sí, para asegurar la efectividad de la Convención Americana y la Carta de la OEA junto con la Declaración Americana, respectivamente. En esta medida, la Corte subrayó que las normas de derechos humanos, tanto aquellas convencionales como las que se derivan de la Carta de la OEA y la Declaración Americana, reflejan valores comunes e intereses colectivos que se consideran importantes y, por tanto, lo suficientemente dignos de beneficiarse de la aplicación colectiva. Asimismo, dicha noción tiene como fundamento la cooperación, solidaridad y buena vecindad de los Estados en el continente americano. Además, la Corte observó que, dada la naturaleza de los tratados de derechos humanos, su objeto y fin, así como la relación asimétrica entre el individuo y el Estado, la garantía colectiva también atiende a que las personas bajo la jurisdicción del Estado denunciante no queden desprovistas de un umbral mínimo de protección de sus derechos humanos.

En definitiva, la noción de garantía colectiva se proyecta sobre el interés directo de cada Estado Miembro de la OEA y de todos ellos en conjunto, a través también del actuar de los órganos políticos de la organización, que requiere de la implementación de una serie de mecanismos institucionales y pacíficos que permitan abordar de forma temprana y colectiva posibles denuncias de la Convención Americana y/o de la Carta de la OEA en situaciones en que la estabilidad democrática, la paz y la seguridad pueden verse afectadas y ocasionar violaciones a los derechos humanos.

En otro orden de ideas, el Tribunal estimó de suma importancia que, en ocasiones en las cuales la Corte Interamericana, en virtud de sus competencias de supervisar el cumplimiento de sus sentencias y de ordenar medidas provisionales, así como de lo dispuesto en el artículo 65 de la Convención Americana, ponga en conocimiento de la Asamblea General de la OEA sobre el incumplimiento de sus decisiones, se establezca un mecanismo o sistema integrado por Estados parte de la Convención para que, de forma suplementaria, impulse la debida observancia y acatamiento de lo ordenado y, especialmente, de las reparaciones dispuestas en beneficio de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Por último, la Corte precisó que, en lo relativo a las denuncias de la Convención Americana y/o de la Carta de la OEA, la garantía colectiva implica un deber de los Estados de actuar conjuntamente y cooperar para proteger los derechos y libertades que se han comprometido internacionalmente a garantizar a través de su pertenencia a la organización regional y, en particular, (1) exteriorizar de forma oportuna sus observaciones u objeciones ante cualquier denuncia que no resista un escrutinio a la luz del principio democrático y afecte el interés público interamericano; (2) asegurar que el Estado denunciante no se considere desligado de la OEA hasta tanto no haya dado cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos adquiridas a través de los diversos mecanismos de protección en el marco de sus respectivas competencias y, en particular, aquellas que se relacionan con el cumplimiento de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana hasta la conclusión del procedimiento; (3) cooperar para lograr la investigación y juzgamiento de las graves violaciones de derechos humanos y así erradicar la impunidad; (4) otorgar protección internacional, de conformidad con los compromisos internacionales derivados del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho de los refugiados, admitiendo al territorio a potenciales solicitantes de asilo, garantizando el derecho a buscar y recibir asilo y el respeto del principio de no devolución, entre otros derechos, hasta lograr una solución

duradera; y (5) realizar los esfuerzos diplomáticos bilaterales y multilaterales, así como ejercer sus buenos oficios de forma pacífica, para que aquellos Estados que hayan efectivizado su retiro de la OEA vuelvan a incorporarse al sistema regional. Todo ello sin perjuicio de los foros o mecanismos universales o de otra naturaleza que pudieren prosperar.

El texto íntegro de la Opinión Consultiva puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_26_esp.pdf

El Juez L. Patricio Pazmiño Freire dio a conocer a la Corte su voto individual a favor y parcialmente disidente. El Juez E. Raúl Zaffaroni dio a conocer a la Corte su voto individual disidente.