

El Sistema Africano de Derechos Humanos

Yuria Saavedra Alvarez*

I. Introducción. II. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. a) Principales características. III. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. a) Funciones de promoción. b) Funciones de protección. 1. Comunicaciones interestatales. 2. "Otras" comunicaciones (individuales). 3. Informes periódicos. c) Otras funciones. IV. La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. a) Comunicaciones individuales e interestatales. b) Opiniones consultivas. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

Tuvieron que pasar casi treinta y tres años desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, para que los estados africanos decidieran comprometerse colectivamente, como región, con la protección de los derechos humanos. El 27 de junio de 1981 la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la entonces Organización de la Unidad Africana¹ adoptó la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante, "Carta Africana" o "Carta"), en Nairobi, Kenya. Este tratado es el primer instrumento africano de derechos humanos africano, resultado del largo proceso de adopción del concepto mismo de "derechos humanos" que los estados africanos hicieron suyo para lograr su independencia, principalmente durante los años 60. Difícilmente podría afirmarse que los derechos humanos, como tales, existieron en el África precolonial. Incluso durante la colonización del continente, y aun habiendo sido ya planteados en Europa, los colonizadores se negaron a reconocer estos derechos en su expresión máxima— quizá también porque esos derechos tampoco eran universales en las metrópolis—. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo

* Profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Ahora sustituida por la Unión Africana, desde 2001.

XX, fue inevitable que los países africanos –entonces colonias- proclamaran su independencia y soberanía abanderados por el derecho a la autodeterminación, un derecho de los pueblos por excelencia. A partir de ahí, los nuevos estados africanos se fueron incorporando a la Organización de las Naciones Unidas y, casi movidos por la misma inercia de la reciente emancipación, fueron formando parte de los primeros tratados internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, la propia tendencia hacia la regionalización, y en gran medida la presión ejercida por las Naciones Unidas, hicieron que los estados africanos aceptaran crear un sistema propio de derechos humanos. Entre las ventajas que encontraron fue precisamente la introducción de cierto relativismo cultural en la Carta Africana. En su preámbulo, este instrumento señala:

“Tomando en consideración las virtudes de la tradición histórica y de los valores de la civilización africana, los cuales deben inspirar y caracterizar su reflexión sobre el concepto de los derechos humanos y de los pueblos”.²

En este sentido, aunque la Carta Africana reconoce también la universalidad de los derechos humanos,³ por otro lado también intenta reafirmar y preservar aquellos valores africanos que parecen estar en riesgo frente a la civilización occidental. Son precisamente estas características las que definen y moldean al sistema africano de derechos humanos. A continuación nos referiremos a éste brevemente, haciendo énfasis en los aspectos principales tanto sustantivos como adjetivos. Cabe advertir que el tema es más complejo de lo que aparenta, no obstante, nuestro propósito es proporcionar una breve introducción principalmente para aquellos que lo desconozcan.

² Párrafo 5°.

³ Párrafo 7° del Preámbulo.

II. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es el primer intento significativo en África para tomar “los derechos en serio”.⁴ Este instrumento fue redactado durante un momento de intensa frustración entre los africanos provocada en gran parte por el desinterés de la Organización de la Unidad Africana en la efectiva protección de los derechos humanos.⁵

Aunque la Carta Africana es similar a otros tratados regionales de derechos humanos, su historia no puede ser trazada en el mismo contexto que el de aquellos. La situación especial de dependencia económica y política, y los problemas endémicos al subdesarrollo de ese continente se refleja claramente en el tipo de derechos garantizados y en los mecanismos de protección previstos para ese efecto. En términos generales, la Carta Africana combina valores y necesidades específicos de los pueblos africanos con estándares “universales” en la materia, logrando exaltar y marcar las diferencias esenciales del sistema africano de derechos humanos. La Carta es muy innovadora y se separa de los instrumentos tradicionales de derechos humanos que dan preeminencia a los derechos clásicos, es decir, los individuales o liberales, para incluir en un mismo plano a los derechos colectivos –en su sentido más amplio-. Como resultado, la Carta Africana contempla no sólo derechos de las llamadas primera y segunda generaciones - algo por sí mismo único en los diversos sistemas internacionales de derechos humanos- sino además derechos de tercera generación o de los pueblos.⁶ La idea principal que se refleja es que los derechos individuales no son la única piedra angular y, por lo tanto, en la Carta Africana se procura integrar a

⁴ La Carta Africana fue “the first serious and potentially significant attempt by African leaders towards ‘taking rights seriously’”, Udombana, Nsongurua J., “Can the Leopard change its spots? The African Union Treaty and Human Rights”, in *American University International Law Review*, EUA, vol. 17, no. 6, 2002, pp. 1206-1207.

⁵ Sobre los antecedentes de la Carta Africana, cfr. Don Nanjira, Daniel D. C., “The Protection of Human Rights in Africa: The African Charter on Human and Peoples’ Rights”, en Symonides, Janusz (comp.), *Human Rights: International Protection, Monitoring Enforcement*, Aldershot, UNESCO, 2002., pp. 217-219.

⁶ Sobre los derechos de los pueblos en la Carta Africana, cfr. Kiwanuka, Richard, “The Meaning of People in the African Charter on Human and Peoples’ Rights”, en *American Journal on International and Comparative Law*, EUA, vol. 82, 1991, p. 307.

las tradiciones africanas –preponderantemente con un matiz colectivo o comunitario antes que individual- a la herencia común de los derechos humanos.

a) Principales características

La Carta Africana se encuentra muy influenciada por sus instrumentos regionales predecesores, es decir, el Convenio para la Protección de los Derechos humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 (“Convención Europea”) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (“Convención Americana”). Sin embargo, la Carta Africana es más ambiciosa en varios aspectos.⁷ Los derechos civiles y políticos son prácticamente los mismos que en aquellos tratados, sin embargo, en contraste, los derechos económicos, sociales, culturales y de los pueblos se encuentran garantizados a la par que aquellos, es decir, todos estos derechos se encuentran en un mismo documento y no en diferentes instrumentos como sucede en los sistemas europeo e interamericano.⁸ Ya el preámbulo de la Carta señala que “(...) los derechos civiles y políticos no pueden dissociarse de los derechos económicos, sociales y culturales en su concepción y universalidad, y que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales es una garantía para el disfrute de los derechos civiles y políticos”.⁹

⁷ Como la propia Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos lo ha reconocido; al respecto, cfr. “Presentation of the 3rd Activity Report”, en el *Third Activity Report of the African Commission on Human and Peoples’ Rights 1989-2000*, anexo VII, párr. 6.

⁸ En el marco del Consejo de Europa, los derechos civiles y políticos se encuentran protegidos por la Convención Europea, mientras que la Carta Social Europea, como su denominación lo indica, garantiza derechos sociales. En el sistema interamericano, los derechos civiles y políticos se encuentran reconocidos en la Convención Americana; este mismo tratado, en un único artículo, hace una referencia indirecta a los derechos económicos, sociales y culturales (“DESC”), que consiste en la adopción de las medidas que sus estados partes deben adoptar para garantizar estos derechos –artículo 26-. Los DESC se encuentran garantizados por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como Protocolo de “San Salvador”. En el ámbito de las Naciones Unidas, los derechos civiles y políticos se encuentran contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mientras que los DESC están garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966.

⁹ “(...) that civil and political rights cannot be dissociated from economic, social and cultural rights in their conception as well as universality and that the satisfaction of economic, social and cultural rights is a guarantee for the enjoyment of civil and political rights”, párr. 7°.

Como en los sistemas europeo e interamericano, la Carta también desarrolla sus propios mecanismos de implementación y supervisión de derechos, no obstante, estos tienen notas sutilmente distintivas. Existen mecanismos de comunicaciones individuales e interestatales. En este sentido, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante, "Comisión"), órgano creado en virtud de la propia Carta, está facultada para recibir denuncias presentadas por estados en contra de otros estados y de individuos en contra de los estados, en las que se aleguen violaciones a los derechos garantizados por la Carta. Si así lo estima necesario, al final del procedimiento respectivo –al cual nos referiremos más adelante- la Comisión puede elaborar las recomendaciones pertinentes y señalar al Estado de que se trate las reparaciones respectivas para remediar las violaciones,¹⁰ las cuales se hacen del conocimiento de la Asamblea General de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana ("Asamblea General") a través de su informe anual. Sin embargo, tanto el mecanismo de comunicaciones individuales como el de las interestatales pueden ser iniciados cualquiera sea el derecho que se alegue, es decir, individual o colectivo; de primera, segunda o tercera generaciones. Esta característica convirtió a la Comisión Africana en el primer órgano internacional de su tipo que puede conocer de casos específicos por violaciones a derechos económicos, sociales, culturales y de los pueblos, hecho que no tiene parangón en ningún otro sistema internacional o regional de derechos humanos.¹¹

Por otro lado, la Carta también contempla un mecanismo de informes periódicos que deben presentar los estados cada determinado tiempo sobre la situación general en la que se encuentran los derechos humanos en su jurisdicción. Aunque este mecanismo existe en otros sistemas, en contraste, en el ámbito africano los estados deben informar sobre cualquier tipo de derecho y no solamente sobre

¹⁰ Al respecto, puede consultarse ampliamente Umozurike, Oji, "The Complaint Procedures of the African Commission on Human and Peoples' Rights", en Alfredsson, Gudmundur, *et. al.* (comps.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, La Haya, Martinus Hijhoff Publishers, 2001, p. 711.

¹¹ El segundo órgano es la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, a la cual nos remitiremos más adelante.

aquellos de tipo económico, social y cultural. Precisamente, este mecanismo permite llevar a cabo un “diálogo constructivo” entre la Comisión Africana y los estados, y resulta mucho más atractivo que las comunicaciones individuales e interestatales en sistemas jurídicos que no son necesariamente, o que lo son en menor medida, de tipo contradictorio como en los sistemas occidentales.

Además de las características ya señaladas, la Carta Africana tiene dos particularidades. Una de ellas, ya esbozada, es la relativa a la inclusión en un solo instrumento de derechos tanto individuales como colectivos. Aparentemente, los últimos fueron previstos gracias a la presión ejercida por los entonces países socialistas como Etiopía y Mozambique. La importancia de la referencia a ambas categorías de derechos es una señal de que la violación a cualquier tipo de derecho, incluso si son colectivos, conlleva necesariamente consecuencias jurídicas que obligan a su reparación; en otras palabras, no existe derecho alguno que no pueda hacerse efectivo o que no esté garantizado.¹²

La proclamación tanto de derechos individuales como colectivos refleja valores y la idea de una “civilización africana”. Uno de los argumentos a favor de los derechos de los pueblos es que estos complementan a los derechos individuales más que excluirlos o limitar su ejercicio, pues en las condiciones actuales de ese continente “(...) el total disfrute de los derechos humanos individuales está inseparablemente condicionado por el respeto y reconocimiento de los derechos de los pueblos a los que pertenecen”.¹³ Es en este sentido que la Carta Africana también representa un documento emblemático al incluir la noción de “pueblos” en un instrumento internacional plenamente obligatorio. A este término se hace mención en ocho de diez párrafos en su preámbulo, a la vez que la Carta incluye en su catálogo de derechos también aquellos de los “pueblos”. Incluso, hay

¹² Cfr. Odinkalu, Chidi Anselm, “Implementing Economic, Social and Cultural Rights”, en Evans, Malcolm and Murray, Rachel (comps.), *The African Charter on Human and Peoples’ Rights: The system in practice 1986-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 178-218.

¹³ “(...) the full enjoyment of individual human rights is inseparable conditioned by the respect and recognition of the rights of the people to which they belong”, Boven, Theo Van, “The Relations Between Peoples’ Rights and Human Rights in the African Charter”, en *Human Rights Law Journal*, Alemania, vol. 7, 1986, p. 192.

quienes consideran que la única innovación de la Carta Africana es el hecho de haber logrado un lazo entre los derechos humanos y los derechos de los pueblos –aparentemente basados en características esenciales de las sociedades africanas, tal como la solidaridad en el grupo- en una especie de simbiosis entre el individuo, la comunidad y la sociedad.¹⁴ Como ya señalamos, el reconocimiento de los derechos de los pueblos se logró gracias a la insistencia de países socialistas, aunque es importante hacer notar que en la Carta no puede encontrarse un concepto totalmente socialista de estos derechos.¹⁵

Por otro lado, la Carta no solamente reconoce derechos sino que también establece un catálogo de deberes, hecho que es muy novedoso en un tratado de derechos humanos.¹⁶ Si se estima que los derechos no tendrían mucho sentido sin sus correlativos deberes, no resulta extraña su inclusión en un sólo documento.¹⁷ No obstante, la Carta es el primer instrumento regional obligatorio –por tratarse de un tratado internacional y no de una mera declaración- en incluir un catálogo de deberes en términos más precisos, reafirmando la premisa de que los derechos y

¹⁴ Cfr. Mbaya, Etienne Richard, "Relations between Individual and Collective Rights", in *Law and State*, Alemania, vol. 46, 1992, p. 13.

Otros instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya hacían referencia al derecho a la autodeterminación. Sin embargo, la Carta Africana es el primer instrumento obligatorio en incluir un catálogo extenso de derechos de los pueblos.

¹⁵ Al respecto, puede consultarse Benedek, Wolfgang, "The judiciary and human rights in Africa. The Banjul seminar and the training workshop for a core of human rights advocates of November 1989", en *Human Rights Law Journal*, Alemania, vol. 11, no. 1-2, 1990, p. 250.

¹⁶ Para un desarrollo más amplio sobre el significado de la inclusión de "deberes" en la Carta Africana, puede consultarse Mutua, Bakau Wa, "The Banjul Charter and the African Cultural Fingerprint: An Evaluation of the Language of Duties", in *Virginia Journal of International Law*, EUA, vol. 35, 1995, pp. 340-341.

¹⁷ El primer instrumento internacional que estableció deberes fue la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 29, párr. 1º. Sin embargo, ésta se refiere solamente a los deberes hacia la "comunidad". En el sistema interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre comprende una lista extensa de deberes individuales en sus artículos XXIX a XXXVIII, no obstante, se trata de una resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos y no de un tratado internacional conforme al artículo 2, párr. 1º, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; la Convención Americana sobre Derechos Humanos vagamente establece en su artículo 32, párr. 1º, que "Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad", sin señalar cuáles son esos deberes en lo particular.

los deberes existen concomitantemente.¹⁸ Esto se explica si se tiene presente la historia de los derechos humanos en el África precolonial, durante la cual la dualidad derechos-deberes se afianzó en las prácticas africanas. Tradicionalmente, los derechos eran inseparables de los deberes, lo cual conllevaba al reconocimiento tanto del individuo como del grupo.¹⁹ En este sentido, la Carta impone a los individuos deberes hacia la familia, la sociedad, el Estado, la comunidad internacional y otras comunidades legalmente reconocidas.²⁰ Pero, además, con la inclusión de derechos y deberes la Carta se aparta y evoluciona respecto a otros tratados internacionales en su concepción común del efecto vertical de las obligaciones de los estados hacia los individuos para introducir la noción del efecto horizontal de las obligaciones, es decir, la de los individuos entre sí.²¹

Sin embargo, particularmente desde una visión occidental de los derechos, se ha argumentado que la imposición de deberes también podría servir a los gobiernos para limitar indebidamente el ejercicio de los derechos.²² Consideramos que esta afirmación socava en cierta medida la noción africana de los derechos humanos, es decir, es necesario tomar en cuenta las culturas y filosofías africanas para comprender el carácter único de la Carta Africana y de su referencia a derechos y deberes.²³ En el África precolonial los deberes de los individuos hacia la comunidad tenían un significado muy relevante pues las personas eran

¹⁸ Cfr. Viljoen, Frans, "Africa's contribution to the development of international human rights and humanitarian law", en *African Human Rights Law Journal*, Sudáfrica, vol. 1, no. 1, 2001, p. 21.

¹⁹ Cfr. Bello, Emmanuel G., "The African Charter on Human and Peoples' Rights. A Legal Analysis", en *Recueil des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 194, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p. 33.

²⁰ Artículos 27-29.

²¹ Cfr. Murray, Rachel, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2000, p. 40. El problema aquí es cómo hacer efectivo el cumplimiento de los deberes a través de mecanismos que han sido concebidos para demandar derechos. Al respecto, la Comisión Africana ha señalado que los estados pueden ser responsables si no toman las medidas apropiadas para proteger a los individuos de actos cometidos por otros individuos incumpliendo sus deberes –y, por lo tanto, violando al mismo tiempo sus derechos humanos–; cfr. *Communication 74/92, Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés v Chad*, párr. 18, y *Communication 155/96, The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria*, párr. 57.

²² Cfr. Bello, Emmanuel, *op. cit. supra*, pp. 178-179.

²³ Cfr. Ankumah, Evelyn, *The African Commission on Human and Peoples' Rights. Practice and Procedures*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 159.

concebidas solamente como parte de un grupo. Esta noción parece ser una de las herencias culturales en la Carta Africana. No obstante, reconocemos que el respeto de los derechos no está condicionado por el cumplimiento de los deberes ya que en ambas situaciones, y por lo menos en el contexto internacional, las obligaciones directas siempre recaen en los estados. En otras palabras, los estados deben reconocer no solamente los derechos sino también los deberes y, por lo tanto, deben adoptar medidas tanto para el respeto de unos como para el cumplimiento de los otros.

Asimismo, la Carta Africana también tiene un rasgo distintivo al no establecer cláusulas generales de suspensión de derechos.²⁴ En su lugar, la mayoría de los derechos civiles y políticos están sujetos en lo particular a diversas condiciones que limitan su ejercicio bajo determinadas circunstancias. Aunque, debe resaltarse que los derechos económicos, sociales, culturales y de los pueblos no se encuentran sujetos a cláusulas limitativas. Incluso, la Comisión Africana ha señalado que estos derechos no pueden suspenderse ni siquiera en estados de emergencia o en circunstancias especiales,²⁵ precisamente porque el hecho de que la Carta no contenga cláusulas de suspensión de derechos "(...) puede ser vista como una expresión del principio de que la restricción de los derechos humanos no es una solución a las dificultades nacionales: el ejercicio legítimo de los derechos humanos no plantea peligros a un estado democrático gobernado por un estado de derecho".²⁶ Ahora bien, las cláusulas de suspensión no deben ser vistas solamente en su aspecto negativo –que es la restricción en sí-. Estas cláusulas desempeñan una doble función, es decir, si bien es cierto que obstruyen el ejercicio de los derechos, también establecen las condiciones precisas bajo las

²⁴ Sobre el tema, cfr. Rembe, N.S., *The System of Protection of Human Rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights: Problems and Prospects*, Lesotho, Institute of Southern African Studies, 1991, pp. 18-20.

²⁵ Cfr. *Communication 74/92, op. cit.*, párr. 21.

²⁶ *Communications 48/90, 50/91, 52/91 and 89/93, Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyer's Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v Sudan*, párr. 79.

cuales los estados pueden llegar a limitar los derechos, dando mayor certeza jurídica a sus titulares.²⁷

III. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (“Comisión”) es el principal órgano de promoción y protección de los derechos humanos en el continente africano. Debe resaltarse que se trata del único órgano contemplado por la Carta Africana para llevar a cabo esas funciones. Formalmente fue establecida el 21 de octubre de 1986, fecha en que entró en vigor la Carta, aunque inició sus actividades en 1987 cuando celebró su primera sesión ordinaria en Addis Abeba, Etiopía. Su sede se encuentra en Banjul, Gambia. Se compone de once miembros, quienes realizan sus funciones por un período de seis años al término de los cuales podrán ser reelegidos.²⁸ Para su elección, los candidatos a comisionados son propuestos por los Estados Partes de la Carta y nombrados por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana. Al frente de la Comisión se encuentran un Presidente y un Vicepresidente, elegidos por los comisionados de entre sus miembros y quienes tendrán una duración de dos años pudiendo ser nombrados nuevamente.²⁹

El artículo 45 de la Carta Africana otorga un mandato muy amplio a la Comisión. Pueden distinguirse cuatro funciones principales, a saber, de promoción, de protección, de interpretación y otras que le encomiende la Asamblea de Jefes de

²⁷ Cfr. Heyns, Christof, “The African regional human rights system: In need of reform?”, en *African Human Rights Law Journal*, Sudáfrica, vol. 1, no. 2, 2001, p. 160.

²⁸ Artículos 31, párr. 1º, y 36 de la Carta Africana. Es importante hacer notar que este instrumento no especifica el número de veces que pueden ser reelegidos los comisionados. Compárese, por ejemplo, con el artículo 37 de la Convención Americana, el cual expresamente señala que los comisionados podrán ser reelegidos por una sola vez.

²⁹ Artículo 42 de la Carta Africana. De igual manera, este instrumento no especifica el número de veces que pueden ser reelegidos estos funcionarios. Al respecto, el artículo 8 del Reglamento de la Comisión Interamericana señala que su presidente y vicepresidente podrán ser reelectos sólo por una vez en cada período de cuatro años.

Estado y de Gobierno de la Unión Africana.³⁰ A continuación nos referiremos a los aspectos más relevantes de cada una de ellas.

a) Funciones de promoción

Esta parte de su mandato se encuentra señalado en detalle en el párrafo 1 del artículo 45 de la Carta Africana. Estas funciones incluyen actividades comunes como recolectar documentos; llevar a cabo estudios e investigaciones sobre los problemas en materia de derechos humanos en el continente africano; organizar conferencias, seminarios y simposios; diseminar información; y, estimular a las instituciones locales y nacionales de derechos humanos. La Comisión también está facultada para formular principios y reglas que tengan como objetivo la resolución de problemáticas relativas a la situación de los derechos humanos y de los pueblos en África, y sobre los cuales los estados puedan elaborar e implementar su legislación y cooperar con otras instituciones u organismos internacionales en la materia.

La promoción quizá no sea tan controversial en tanto que las acciones que lleva a cabo la Comisión no necesariamente ponen al descubierto o cuestionan la actitud de los estados respecto a la situación de los derechos humanos en sus territorios. No obstante, las actividades promocionales han tenido un impacto importante en el continente africano llegando, incluso, a constituirse como prioridades pues sin concientización y sin educación en derechos humanos difícilmente podría exigirse su respeto.

Durante el tiempo en que la Comisión no celebra sesiones, sus comisionados visitan organizaciones de derechos humanos, universidades y otras instituciones, y ofrecen conferencias acerca de la Carta Africana, temas de derechos humanos y

³⁰ El artículo 45, párr. 3º, de la Carta se refiere todavía a la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana. No obstante, cualquier referencia a esta organización debe ser entendida como a la Unión Africana; ya señalamos que este órgano sustituyó desde 2001 a la Organización de la Unidad Africana, y dentro del mismo actualmente se enmarca el sistema africano de derechos humanos.

sobre el trabajo de la propia Comisión. Posteriormente, en cada período de sesiones los comisionados presentan un informe sobre las actividades promocionales que hubieren realizado.³¹ Además, como una manera de involucrar a los estados africanos en la promoción de los derechos humanos, la Comisión proclamó el 21 de octubre como el “Día de los Derechos Humanos en África”, y realizó un llamado a los Estados Parte para que celebren esta fecha, en la cual, además, se conmemora la entrada en vigor de la Carta Africana.³² Otras acciones que pueden considerarse como un esfuerzo de la Comisión para promocionar los derechos humanos y de los pueblos es la práctica de celebrar sus sesiones tanto ordinarias como extraordinarias en diferentes países del continente africano.³³

Por otro lado, la jurisprudencia de la Comisión Africana también forma parte del derecho internacional y, como tal, contribuye al establecimiento de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, en este sentido, a través de las decisiones en las comunicaciones que le son sometidos la Comisión también realiza funciones de promoción.³⁴ Sin embargo, el defecto más importante en este sentido lo constituye la falta de información disponible sobre las actividades que lleva a cabo, dada la estricta confidencialidad sobre las mismas.³⁵

Un aspecto muy relevante que no debe dejarse de mencionar es el relativo al papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales (“ONG”) en la promoción de los derechos humanos. Comúnmente son éstas las que se encuentran en contacto directo con la población de tal manera que identifican con

³¹ Artículo 87, párr. 3º, del Reglamento de la Comisión.

³² Cfr. “Resolution on the Celebration of an African Day of Human Rights”, adoptada durante la 5ª sesión ordinaria, en *African Commission on Human and Peoples’ Rights*, <http://www.achpr.org/Recommendations Resolutions- ACHPR 88-02.pdf>, p. 11, (recuperado el 10 de abril de 2003).

³³ Cfr. Murray, Rachel, *The African Commission on Human and People’s Rights and International Law, op. cit.* (nota 21), p. 15.

³⁴ Cfr. Odinkalu, Chidi Anselm y Christensen, Camilla, “The African Commission on Human and Peoples’ Rights: The Development of its Non-State Communication Procedures”, *Human Rights Quarterly*, EUA, vol. 20, no. 2, mayo 1998, p. 242.

³⁵ Cfr. Benedek, Wolfgang, “The African Charter on Human and Peoples’ Rights: How to Make it More Effective”, *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Países Bajos, vol. 11, núm. 1, 1993, p. 29.

mayor facilidad los temas prioritarios que deben ser abordados por la Comisión. A manera de ejemplo, varios de los seminarios son organizados con ONG y estas preferentemente escogen los contenidos que necesitan ser desarrollados con mayor urgencia.³⁶ Cabe mencionar que, incluso, muchas veces son las ONG y no la Comisión las que elaboran y distribuyen los informes sobre estas actividades.³⁷ Las ONG realizan labores importantes de promoción de los derechos humanos, complementando las tareas de la Comisión a través de la difusión de la Carta Africana e informando acerca de los derechos humanos.³⁸

b) Funciones de protección

Los artículos 46-59 de la Carta, así como los artículos 88-120 del Reglamento de la Comisión³⁹ establecen los procedimientos para el trámite de casos —o comunicaciones, según el lenguaje empleado por la Carta— en los que se aleguen violaciones a los derechos humanos y de los pueblos garantizados por la Carta Africana. El artículo 46 de la Carta faculta a la Comisión para emplear cualquier método apropiado de investigación al abocarse al estudio de los casos, pudiendo recibir información del Secretario General de la Unión Africana o de cualquier otra persona que pueda ilustrarla. En este sentido, cualquier individuo, ONG o institución puede presentar información a la Comisión vía las comunicaciones individuales aunque el requisito de confidencialidad que la Carta establece limita la intervención formal de estos actores en la labor de la Comisión al respecto.

³⁶ Principalmente, la colaboración ha consistido en ayuda financiera; entre otras, las organizaciones que han participado son: *International Centre for Human Rights and Democratic Development*, *Penal Reform International*, *Interights* y *United Nations Centre for Human Rights*, en Murray, Rachel, *The African Commission on Human and People's Rights and International Law*, op. cit. (nota 21), p. 15, nota 58.

³⁷ *Ibidem*, p. 15.

³⁸ Por ejemplo, cfr. International Commission of Jurists, *How to Address a Communication to the African Commission*, Ginebra, International Commission of Jurists, 1992; incluso, los talleres de trabajo organizados por las ONG previamente a las sesiones de la Comisión Africana.

³⁹ El Reglamento conforme a las reformas llevadas a cabo en 1995.

1. Comunicaciones interestatales

Son aquellos casos sobre violaciones a los derechos humanos presentados entre estados cuyo trámite tiene como propósito principal la conciliación de las partes.⁴⁰ El trámite de los casos interestatales se encuentra establecido en los artículos 47-54 de la Carta Africana. Al respecto, el Reglamento de la Comisión distingue entre una comunicación-negociación –“negotiation-communication”- y entre la comunicación-queja –“complaint-communication”- (artículos 93-101), aunque en realidad quizá no tenga mucho mérito desarrollar este punto en detalle puesto que hasta el momento solamente se ha presentado una comunicación interestatal –la cual, por cierto, fue sobreseída por la Comisión, pues el Estado demandante decidió presentarla posteriormente a la Corte Internacional de Justicia-.⁴¹

A la comunicación-negociación se refiere el artículo 47 de la Carta, el cual señala que si un Estado Parte tiene “buenas razones” –o motivos razonables- para considerar que otro Estado ha violado la Carta puede hacérselo saber vía escrita al Estado que se considera responsable. Además, también puede enviarse a la Secretaría General de la Unión Africana y al Presidente de la Comisión Africana una copia de la correspondencia sostenida entre ambos estados durante esta primera etapa, pues hasta aquí el procedimiento constituye un intento para solucionar el asunto mediante el diálogo en lugar de propiciar una confrontación. En una segunda etapa, si en el término de tres meses el asunto no ha sido resuelto satisfactoriamente por los estados involucrados, cualquiera de ellos puede remitir el caso a la Comisión Africana.

Sin embargo, si un Estado considera que la otra parte no ha cumplido con los principios y derechos de la Carta Africana, puede presentar directamente el caso a

⁴⁰ Cfr. Zanghì, Claudio, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2002, p. 318.

⁴¹ Es la *Communication 227/98 Democratic Republic of the Congo v Burundi, Rwanda and Uganda*. En este caso, el Congo alegó casos de múltiples violaciones a la Carta Africana y a las Convenios de Ginebra, y acusó a tales países de haber invadido su territorio y provocado una guerra. Para abundar, cfr. Odinkalu, Chidi Anselm, “Implementing economic, social and cultural rights”, *op. cit.* (nota 12), p. 199, nota 118.

la Comisión, es decir, no es necesario agotar la primera instancia. Con mayor precisión, es ésta la comunicación-queja a que hemos hecho referencia. Aún así, la Comisión debe usar los recursos necesarios y apropiados para resolver la controversia amigablemente, por lo que las negociaciones bilaterales entre los estados involucrados son los métodos más adecuados de solución de estas controversias. Si los estados no logran un acuerdo satisfactorio, la Comisión puede elaborar un informe con los hechos y sus recomendaciones –incluso, puede incluir información proveniente de otras fuentes–, el cual es transmitido a los estados y a la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana dentro de un período razonable, contado a partir del momento en que la Comisión se abocó al caso. El informe así como cualquier otra medida adoptada con relación a la comunicación interestatal en cuestión debe permanecer confidencial, a menos que la Asamblea decida en otro sentido. Sin embargo, la Carta Africana no contiene disposición que establezca que la Asamblea debe tomar acción alguna ulteriormente, tampoco existe un mecanismo de supervisión de las recomendaciones elaboradas por la Comisión, aunque cualquier Estado miembro de la Unión Africana puede proponer el tema para discusión durante las sesiones de la Asamblea.⁴²

Las facultades de la Comisión Africana durante el trámite de las comunicaciones interestatales son menores a las de un órgano judicial pues no puede imponer sus decisiones a los estados. A pesar de ello, sus resoluciones pueden guiar o determinar el derecho y la práctica de los derechos humanos en África,⁴³ aunque el cumplimiento de sus resoluciones dependerá en gran medida de su influencia política y credibilidad. De hecho, la Carta Africana no establece disposición alguna para darle seguimiento a las recomendaciones de la Comisión. En este sentido, la responsabilidad parece recaer en la Asamblea, aunque una interpretación más

⁴² Cfr. Buergenthal, Thomas, *International Human Rights in a Nutshell*, 2ª ed., Saint Paul, West Publishing, 1995, p. 244.

⁴³ Cfr. Ankumah, Evelyn, *The African Commission on Human and Peoples' Rights...*, *op. cit.* (nota 15), p. 23.

liberal del mandato de la Comisión conduciría a suponer que ella misma tiene facultades para supervisar el cumplimiento de sus recomendaciones.

2. “Otras” comunicaciones (individuales)

La expresión “otras comunicaciones” a que se refieren los artículos 55-59 de la Carta Africana, y 102-120 del Reglamento de la Comisión son aquellas presentadas por entes distintos a los estados, por ejemplo, las personas – individual o colectivamente-, organizaciones no gubernamentales, etc. Es importante resaltar que la Carta no se refiere a comunicaciones o peticiones “individuales” –como sucede en otros instrumentos internacionales en la materia- sino que simplemente hace una distinción entre aquellas estatales y “otras”. Ello podría sugerir una aparente preferencia en la Carta por las comunicaciones interestatales cuyo trámite, sólo por mencionar, se encuentra detalladamente establecido, a diferencia de las otras.

Las comunicaciones individuales se presentan en la Secretaría de la Comisión en Banjul, Gambia, la cual a su vez las remite a la Comisión Africana. El artículo 56 de la Carta señala en detalle los criterios de admisibilidad de las comunicaciones. No obstante, de la práctica de la Comisión se desprende que casi cualquier persona podría presentar casi cualquier comunicación siempre y cuando cumpla con los requisitos sustantivos obligatorios.

Los requisitos formales de admisibilidad son prácticamente los mismos que aquellos establecidos por otros instrumentos internacionales, aunque si se compara son más numerosos que los necesarios para analizar la admisibilidad de las comunicaciones interestatales en el sistema africano. Básicamente, la comunicación individual debe indicar quién es el autor –incluso si se solicita mantener el anonimato es necesario- y ser compatible con la Carta de la Organización de la Unidad Africana –ahora Unión Africana- y la Carta Africana –un requisito de contenido bastante indeterminado-. Las comunicaciones presentadas

a la Comisión no deben estar escritas en un lenguaje “insultante” en contra del Estado responsable y sus instituciones, o contra la Unión Africana; y, no deben estar basadas únicamente en información proporcionada por los medios de comunicación –aunque, evidentemente, este tipo de información puede servir de soporte si se trata de hechos notorios y públicos. Asimismo, las comunicaciones serán admitidas una vez que los recursos de jurisdicción interna hayan sido agotados -a menos que sea manifiesto que dichos procedimientos han sido prolongados indebidamente- y si son interpuestas dentro de un plazo razonable a partir de que los recursos de jurisdicción interna hayan sido agotados o desde la fecha en que la Comisión tuvo conocimiento del caso. Un último requisito establece que las comunicaciones no deben referirse a asuntos solucionados por los estados involucrados de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Carta de la Organización de la Unidad Africana -Unión Africana- o de la Carta Africana. Sin embargo, respecto al último, conforme a una interpretación literal, nada impediría a la Comisión Africana conocer de una comunicación que se encontrara también en trámite ante otro órgano internacional, en tanto que el requerimiento se refiere no a su tramitación sino a su decisión. No obstante, la propia Comisión Africana se ha pronunciado por desechar aquellas comunicaciones en trámite ante otra instancia internacional con la finalidad de evitar que un Estado sea declarado responsable dos veces por las mismas violaciones, e incluso por los mismos hechos, y que una comunicación que ha sido resuelta de fondo no sea reabierta.⁴⁴

Cada comunicación es asignada a un comisionado, quien hace las veces de un relator, o a un grupo de trabajo compuesto hasta por tres comisionados.⁴⁵ El relator o el grupo de trabajo pueden solicitar información adicional al autor o al Estado respectivo antes de elaborar cualquier recomendación a la Comisión respecto a la admisibilidad de la comunicación.⁴⁶ Debe señalarse que aunque la

⁴⁴ Cfr. *Communication 15/88 Mpaka-Nsusu Andre Alphonse v Zaire*, p. 1, y *Communication 69/92 Amnesty International v Tunisia*, p. 1.

⁴⁵ Artículo 115 del Reglamento de la Comisión.

⁴⁶ Artículo 104 y 117 del Reglamento de la Comisión.

Carta Africana no distingue claramente entre la admisibilidad y el estudio de los méritos sí establece que la comunicación debe ser transmitida al Estado antes de cualquier pronunciamiento de fondo.⁴⁷ Si la Comisión considera que la comunicación es inadmisibile lo notifica tanto al autor y al Estado, si a éste ya le hubiera sido transmitida la comunicación.

Cuando la comunicación es admisible se le notifica al Estado y se le otorga un plazo de tres meses para presentar cualquier declaración con relación a los hechos del caso y a las medidas que haya adoptado para remediar la situación. Posteriormente, el autor de la comunicación también podrá elaborar sus propias observaciones.⁴⁸ Al Estado puede notificársele hasta por tres veces, y en caso de que no responda a los hechos de la comunicación, la Comisión procederá al estudio de los méritos con base en la evidencia y pruebas de que disponga.⁴⁹

Previamente al estudio del fondo de la comunicación, la Comisión puede solicitar al Estado la adopción de medidas provisionales a fin de evitar daños irreparables a la víctima de las violaciones alegadas. La adopción de dichas medidas no implica un prejuzgamiento sobre el fondo del caso.⁵⁰ La Carta Africana no faculta expresamente a la Comisión para sugerir a los Estados Parte la adopción de medidas provisionales. Sin embargo, a través de una interpretación amplia del artículo 46 de la Carta Africana, la Comisión ha logrado enfrentar situaciones de urgencia a través de la aplicación de este tipo de medidas. Dicho artículo faculta a la Comisión a recurrir a cualquier método de investigación durante el trámite de los casos.

Asimismo, la Comisión puede llevar a cabo investigaciones *in situ* en el territorio del Estado en contra del cual se hubiere presentado la comunicación. En realidad, este método de investigación no se encuentra previsto por la Carta. Sin embargo,

⁴⁷ Artículo 57 de la Carta Africana. Cfr. también artículos 55 a 59 de la Carta.

⁴⁸ Artículos 90 y 119, párrs. 2º y 3º del Reglamento de la Comisión.

⁴⁹ Artículo 119, párr. 4º del Reglamento.

⁵⁰ Artículo 111 del Reglamento de la Comisión.

a través de una interpretación *pro homine*, la Comisión se ha fundado en el artículo 46 de la Carta -según el cual puede recurrir a cualquier método apropiado para allegarse de información- para solicitar a los Estados que le permitan hacer investigaciones en sus territorios, sobre todo si se trata de una situación de emergencia o urgencia.⁵¹

Aunque en la Carta Africana no se encuentra expresamente estipulado, la Comisión puede procurar la solución amistosa de la controversia basada en el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en la Carta.⁵² Aunque, evidentemente, un prerrequisito para lograr este objetivo es la buena fe de las partes involucradas, lo cual incluye su buena voluntad para participar en el diálogo.⁵³

La Comisión puede decidir celebrar audiencias durante el estudio de los méritos de la comunicación, aunque debe hacerse notar que ni la Carta ni el Reglamento lo prevén.⁵⁴ No obstante, sería contrario al derecho de audiencia que las partes no pudieran ser oídas por la Comisión, sobre todo si se trata de las víctimas. A la audiencias asisten tanto los representantes de los estados como de las víctimas, incluso éstas en persona.⁵⁵

En la interpretación y aplicación de la Carta Africana, la Comisión debe “inspirarse” en los instrumentos, principios y estándares internacionales y regionales sobre la

⁵¹ Como aquellas señaladas por el artículo 58 de la Carta.

⁵² Artículos 52 de la Carta y 98 del Reglamento. Sin embargo, esta disposición se encuentra prevista para el trámite de las comunicaciones interestatales y no para las individuales. No obstante, si se interpreta conforme a otros instrumentos internacionales y según el objeto y fin de la propia Carta Africana, la Comisión puede ofrecer un arreglo amistoso en cualquier tipo de procedimiento.

⁵³ Cfr. *Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/93 (Joined), Free Legal Assistance Group, Lawyer's Committee for Human Rights, Union Interfricaine des Droits de l'Homme, Les Temoins de Jehovah v Zaire*, párr. 39.

⁵⁴ El Reglamento solamente establece el derecho de audiencia de los estados cuando se trata de comunicaciones interestatales en su artículo 100, párr. 1º.

⁵⁵ Cfr. Odinkalu, Chidi Anselm y Christensen, Camilla, “The African Commission on Human and Peoples' Rights...”, *op. cit.* (nota 34), p. 273.

materia.⁵⁶ En este sentido, una vez que ha estudiado el fondo del asunto, en su decisión de mérito la Comisión elabora recomendaciones dirigidas al Estado responsable en las que señala las medidas apropiadas que deben adoptarse para remediar las violaciones cometidas. En tanto que la Comisión Africana no es un órgano judicial sus recomendaciones no son vinculatorias,⁵⁷ por lo tanto, el cumplimiento de sus recomendaciones depende en gran medida de la disposición del Estado de que se trate.⁵⁸

En cuanto a las reparaciones, debe mencionarse que ni la Carta Africana ni el Reglamento señalan específicamente que la Comisión puede ordenar este tipo de medidas como resultado del trámite de las comunicaciones individuales. De hecho, en la Carta Africana existe una laguna y las reparaciones solamente están previstas para “casos especiales” que revelen la existencia de violaciones graves y masivas a los derechos humanos y de los pueblos.⁵⁹ Sin embargo, como el artículo 45 de la Carta señala que la Comisión tiene facultad para formular y establecer principios y normas con el objetivo de resolver problemas jurídicos concernientes a los derechos, entonces puede interpretarse que sí tiene facultad para adoptar medidas efectivas y relevantes para remediar las violaciones.⁶⁰ Consecuentemente, la Comisión ha considerado que puede darle seguimiento a sus recomendaciones para asegurarse de que los estados cumplan con ellas.⁶¹

⁵⁶ Cfr. artículos 60 y 61 de la Carta, y *Communication 241/2001 Purohit and Moore v The Gambia*, párr. 47.

⁵⁷ Cfr. “Account of Internal Legislation of Nigeria and the Dispositions of the Charter of African Human and Peoples’ Rights”, *Final Communiqué of the Second Extraordinary Session of the African Commission on Human and Peoples’ Rights*. También *Information Sheet No. 3: Communication Procedure*, p. 8.

⁵⁸ Cfr. Symonides, Janusz y Volodin, Vladimir, (comps.), *A Guide to Human Rights. Institutions, Standards, Procedures*, UNESCO, París, 2001, p. 32. Sin embargo, si un Estado se ha obligado por un tratado se compromete a cumplir con las decisiones de los órganos internacionales, cualquiera sea su naturaleza, que crea ese tratado; cfr. Díaz Robledo, María Andrea, (comp.), *Protección Internacional de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior, 1999, p. 85.

⁵⁹ Son las situaciones previstas por el artículo 58 de la Carta. Cfr. Benedek, Wolfgang, “The African Charter on Human and Peoples’ Rights...”, *op. cit.* (nota 35), p. 31.

⁶⁰ Cfr. Odinkalu, Chidi Anselm y Christensen, Camilla, “The African Commission on Human and Peoples’ Rights...”, *op. cit.* (nota 34), p. 242.

⁶¹ Cfr. *Communication 87/93 The Constitutional Rights Project (in respect of Zamani Lakwot and 6 others) v Nigeria*, último párrafo.

Las resoluciones sobre las comunicaciones son incluidas en cada informe anual de actividades de la Comisión, el cual se presenta a la AJEG.⁶² Si el informe es aprobado por la Asamblea, las recomendaciones se vuelven obligatorias para los Estados Parte.⁶³

3. Informes periódicos

El artículo 62 de la Carta Africana establece que los Estados Partes deben presentar cada dos años un informe sobre las medidas legislativas o de otro tipo que hayan tomado a fin de dar efecto a los derechos y libertades reconocidos y garantizados por la Carta. Sin embargo, este artículo no es muy preciso y, curiosamente, no señala a qué instancia deben remitir tales informes. El mandato de la Comisión Africana, determinado por el artículo 45 de la Carta, no incluye la facultad para revisar los informes periódicos, sin embargo, siendo el órgano encargado de supervisar la implementación de la Carta Africana, parecería que sí forma parte de sus funciones. Para colmar la laguna, haciendo una interpretación de los artículos 45 y 46 de la Carta,⁶⁴ la Comisión tuvo que recomendar a la entonces Asamblea de la Organización de la Unidad Africana que la facultara para recibir y analizar los informes.⁶⁵ A fin de que los estados cumplan de forma más satisfactoria con esta obligación, la Comisión emitió una Guía para la Presentación de Informes,⁶⁶ la cual pretende que estos documentos sean claros, organizados y precisos y, al mismo tiempo, ayudar a los funcionarios del gobierno a elaborar informes que sean adecuados tanto en su alcance como en su contenido.⁶⁷

⁶² Artículo 54 de la Carta.

⁶³ Cfr. *Information Sheet No. 3: Communication Procedure*, p. 8.

⁶⁴ Cfr. *Information Sheet No. 4: State Reporting Procedure*, p. 1.

⁶⁵ Cfr. "Recommendation on Periodic Reports", p. 10. Cfr. la autorización de la Asamblea General AHG/Res.176(XXIV), *Second Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 1988-1989*, párr. 31.

⁶⁶ "Guidelines for National Periodic Reports", pp. 49-79.

⁶⁷ Cfr. Alston, Philip, "The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", en Van Boven, Theo, *et. al.*, *Manual on Human Rights Reporting. Under six major international human rights instruments*, Nueva York, United Nations Centre for Human Rights-UNITAR, 1991, p. 40, y "General Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports from States on Civil and Political Rights", párr. 7.

Los informes son examinados públicamente por la Comisión, y en caso de realizarse mediante audiencia, cualquier comisionado puede formular preguntas u observaciones al representante o agente del Estado que se encuentre presente para tal efecto. Las ONG o particulares pueden, asimismo, presentar información adicional –no oficial- a la Comisión para ser utilizada durante el estudio del informe respectivo.⁶⁸ Al final de este procedimiento, la Comisión Africana elabora observaciones a los estados si considera que éstos no han cumplido con las obligaciones que les impone la Carta.⁶⁹ De manera más precisa, se trata de sugerencias para mejorar y hacer realidad el cumplimiento de los derechos humanos y de los pueblos garantizados por la Carta. Una vez que han sido enviadas las observaciones a los estados, estos deben presentar información adicional y sus comentarios a las observaciones finales de la Comisión.⁷⁰ Asimismo, ésta puede transmitir a la Asamblea sus observaciones y copias de los informes periódicos así como los comentarios de los estados, es decir, ésta no es una obligación y se encuentra sujeta a la discrecionalidad de la Comisión poner tal información en conocimiento de la Asamblea.⁷¹

Sin embargo, el mayor problema del mecanismo de informes es que ni la Carta ni el Reglamento hacen referencia alguna a las consecuencias jurídicas que eventualmente puede conllevar el que los estados ignoren las observaciones de la Comisión. Como no se trata de un procedimiento contradictorio las sugerencias y comentarios de la Comisión no son obligatorios en sentido estricto y, por lo tanto, no conllevan responsabilidad internacional.

⁶⁸ Cfr. Evans, Malcolm, e Ige, Tokunbo, *et. al.* "The reporting mechanism of the African Charter", en Evans, Malcolm y Murray, Rachel, (comps.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System in Practice, 1986-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 57.

⁶⁹ Artículo 85, párr. 3º, del Reglamento de la Comisión.

⁷⁰ Artículo 86, párr. 1º, del Reglamento.

⁷¹ Artículo 86, párr. 2º, del Reglamento.

c) Otras funciones

La Comisión Africana tiene facultades para interpretar las disposiciones de la Carta a solicitud de cualquier Estado Parte, de algún órgano de la Unión Africana o cualquier organización africana reconocida por ésta.⁷² Debe resaltarse que esta función para emitir opiniones consultivas le haya sido asignada a la Comisión pues normalmente se deposita en un órgano judicial. No obstante, al momento de adoptarse la Carta no se encontraba contemplada ninguna institución judicial, por lo cual esta función corresponde a la Comisión. Hasta el momento, la Comisión no ha emitido opinión consultiva alguna.

Por otro lado, la Comisión puede llevar a cabo cualquier otra función que le asigne la Asamblea de la Unión Africana.⁷³

IV. La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Este órgano judicial se constituye como el último de los esfuerzos institucionales de la Unión Africana en su compromiso con los derechos humanos. Como ya habíamos señalado, la Carta solamente contempla como órgano promotor y protector de los derechos humanos a la Comisión, un órgano de naturaleza evidentemente no judicial y con restringidas facultades formales para influir eficazmente a los estados. Aunque ello por sí mismo no ha tenido resultados negativos en la efectividad del sistema africano de derechos humanos, durante mucho tiempo se presionó y se insistió para que se contara además con un órgano similar a las Cortes Europea e Interamericana, pues se tiene la idea de que una instancia judicial supranacional por su propia naturaleza causa un mayor impacto sobre la conducta de los estados, al menos por lo que se refiere a la fuerza vinculante de sus decisiones.⁷⁴

⁷² Artículo 45, párr. 3º de la Carta.

⁷³ Artículo 45, párr. 4º, de la Carta.

⁷⁴ Cfr. Naldi, Gino J. and Magliveras, Konstantinos, "Reinforcing the African System of Human Rights: The Protocol on the Establishment of a Regional Court on Human and Peoples' Rights", in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Países Bajos, vol. 16, no. 4, 1998, p. 456.

La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos fue creada mediante el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para el Establecimiento de una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante, sólo "Protocolo"), adoptado en 1998 y en vigor desde el 25 de enero de 2004.⁷⁵ No obstante, el establecimiento de esta Corte ha demorado por casi tres años debido principalmente a la falta de presupuesto que enfrenta la Unión Africana. Al respecto, esta organización ha decidido llevar a cabo la fusión de la Corte Africana de Justicia y de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, proceso que todavía se encuentra en discusión con relación a la forma en que habrá de realizarse.⁷⁶ Sin embargo, en enero de 2006 ya fueron elegidos sus primeros jueces, aunque no puede afirmarse que la Corte Africana se encuentre ya formalmente establecida puesto que comparte temporalmente la sede de la Comisión Africana.⁷⁷ Debido a lo señalado, se conoce muy poco respecto al trabajo que ha llevado a cabo la Corte. Tampoco existen elementos que nos permitan hacer una referencia más completa respecto a la misma. Por lo anterior, a continuación solamente haremos mención a sus rasgos orgánicos y procesales más relevantes, principalmente conforme al Protocolo.

La Corte se integra con once jueces propuestos y elegidos por los Estados Miembros de la UA. Sus integrantes tienen un mandato de seis años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez. La Corte puede decretar medidas provisionales y sus fallos son definitivos, aunque existe la posibilidad de revisión si se dan las circunstancias necesarias para ello. Sus decisiones serán obligatorias y los Estados Partes están comprometidos a ejecutar las sentencias que emita.⁷⁸ La Corte Africana tiene dos funciones: una contenciosa y una consultiva.

⁷⁵ Para un desarrollo más amplio del tema, cfr. Harrington, Julia, "The African Court on Human and Peoples' Rights", en Evans, Malcolm y Murray, Rachel, (comps.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights, The System in Practice, 1986-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 308-315.

⁷⁶ Cfr. *Decision on the Seats of the African Union*, Assembly/AU/Dec.45 (III), párr. operativo 4.

⁷⁷ La sede de la Corte fusionada será Tanzania.

⁷⁸ Artículos 11, 12, 15, 27-30 del Protocolo.

a) Comunicaciones individuales e interestatales

Con relación a su función contenciosa, la Corte Africana conoce de casos presentados por la Comisión, los Estados Partes y las organizaciones gubernamentales, y por los individuos cuando el Estado presuntamente responsable haya aceptado previamente la competencia de la Corte para recibir este tipo de comunicaciones, que versen sobre la interpretación y aplicación de la Carta Africana, el Protocolo y cualquier otro instrumento relativo a los derechos humanos.⁷⁹

Las comunicaciones deben cumplir con ciertos requisitos de admisibilidad. El Protocolo no hace una mención precisa a ellos sino que simplemente se remite a la Carta Africana, específicamente a las condiciones ya señaladas para la admisión de comunicaciones ante la Comisión.⁸⁰ En este sentido, corresponde a la Corte elaborar reglas más específicas para el trámite de las comunicaciones a través de la adopción de su Reglamento.⁸¹ No obstante, el Protocolo señala algunas disposiciones generales aplicables al respecto.

Si la comunicación es presentada directamente por un particular, la Corte puede solicitar la opinión de la Comisión respecto a su admisibilidad. Además, si así lo considera, puede remitir directamente la comunicación a la Comisión.⁸² Si el caso es admisible la Corte puede recibir promociones escritas de las partes y celebrar audiencias. Además, durante cualquier etapa del proceso puede proponer a las partes una solución amistosa de acuerdo a lo establecido por la Carta Africana.⁸³

Por regla general los procesos deben ser públicos, sin embargo, si existen razones que así lo justifiquen la Corte puede celebrar audiencias *in camera*.⁸⁴

⁷⁹ Artículos 3, 5 y 34, párr. 6º, del Protocolo.

⁸⁰ Artículos 6, párr. 2º, del Protocolo y 56 de la Carta.

⁸¹ Artículo 8 del Protocolo.

⁸² Artículo 6, párrafos 1º y 3º.

⁸³ Artículo 9 del Protocolo.

⁸⁴ Artículo 10, párr. 1º, del Protocolo.

Durante el proceso las partes tienen derecho a ser representadas y, en casos donde el “interés de la justicia” así lo requiera, podrán contar con representación legal gratuita,⁸⁵ aunque esta situación difícilmente podría presentarse tratándose de comunicaciones interestatales. Como sucede en otros tribunales internacionales de su naturaleza, la Corte Africana puede ordenar a los Estados la adopción de medidas provisionales para evitar daños irreparables a las víctimas en casos de extrema gravedad y urgencia.⁸⁶ Sin embargo, aunque las sentencias de la Corte son obligatorias, el Protocolo no menciona expresamente que también la decisión relativa a las medidas provisionales tenga la misma naturaleza, por lo que su carácter vinculante no es muy obvio.

Las sentencias de la Corte deben ser dictadas dentro de los noventa días siguientes a las deliberaciones finales. Estas decisiones son definitivas, obligatorias y no están sujetas a apelación.⁸⁷ No obstante, las sentencias pueden ser revisadas sólo a la luz de pruebas supervinientes. La Corte también puede interpretar sus sentencias si alguna de las partes lo solicita.⁸⁸ Cuando la Corte estime que el Estado demandado cometió violaciones a los derechos humanos deberá ordenar reparaciones en favor de las víctimas, entre otras, el pago de una justa compensación.⁸⁹

El Protocolo establece que la Corte debe notificar las sentencias no sólo a las partes sino también a la Comisión y a todos los Estados Miembros de la Unión Africana, aunque es el Consejo Ejecutivo de esta organización el encargado de supervisar su ejecución.⁹⁰ Finalmente, en sus informes anuales de actividades presentados a la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, la Corte Africana

⁸⁵ Artículo 10, párr. 2º, del Protocolo.

⁸⁶ Artículo 27, párr. 2º, del Protocolo.

⁸⁷ Artículos 28, párrs. 1º y 2º, y 31 del Protocolo.

⁸⁸ Artículo 28, párrs. 3º y 4º del Protocolo.

⁸⁹ Artículo 27, párr. 1º, del Protocolo.

⁹⁰ Artículo 29, párrs. 1º y 2º, del Protocolo. Este instrumento se refiere al Consejo de Ministros – ahora, Consejo Ejecutivo- de la entonces Organización de la Unidad Africana.

debe hacer mención de aquellos estados que no han cumplido las sentencias respectivas.⁹¹

b) Opiniones consultivas

En su función consultiva, la Corte también puede emitir opiniones a solicitud de una organización reconocida por la Unión Africana o por un Estado Parte sobre cualquier disposición de la Carta Africana o cualquier otro instrumento africano sobre derechos humanos, siempre y cuando no verse sobre algún asunto que se encuentre en trámite ante la Comisión.⁹² Sin embargo, existe un problema de concurrencia, pues precisamente la Comisión Africana también está facultada para elaborar opiniones consultivas.⁹³ De hecho, quizá por ello el Protocolo no señala que la Comisión pueda solicitar una opinión consultiva a la Corte, pues ella misma tiene esta facultad, a diferencia, por ejemplo, del sistema interamericano en el cual la Comisión Interamericana puede solicitar opiniones consultivas a la Corte Interamericana, pues es el único órgano facultado para ello.⁹⁴

El Protocolo no establece un procedimiento específico para la solicitud y estudio de las opiniones consultivas, sólo señala que la Corte debe fundar sus opiniones y que los jueces tienen derecho a agregar su opinión disidente o individual.⁹⁵

V. Conclusiones

El sistema africano de derechos humanos, más que otros, todavía se encuentra en evolución. El problema no está en los compromisos colectivos que han adquirido los estados africanos respecto a los derechos humanos sino a la actitud individual que muchos de ellos han adoptado cuando se trata de demandarlos. No cabe

⁹¹ Artículo 31 del Protocolo.

⁹² Artículo 4 del Protocolo.

⁹³ Artículo 45, párr. 3º, de la Carta.

⁹⁴ Artículo 64, párr. 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁹⁵ Artículo 4, párr. 2º, del Protocolo.

duda que en el aspecto sustantivo la Carta Africana es un parte aguas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, no puede decirse lo mismo con relación a la esfera institucional y adjetiva. Las dificultades que enfrenta la Comisión, además de los de naturaleza presupuestal, se relacionan preponderantemente con la falta de fuerza vinculante de sus decisiones. Aquí, definitivamente, mucho depende de la buena voluntad de los estados para cumplir con las obligaciones que la propia Carta Africana les impone. Precisamente por ello se pensó que un órgano de tipo judicial podría llegar a suplir muchas de las deficiencias del sistema. No obstante, consideramos que esta fe ciega en los tribunales internacionales de derechos humanos poco ayuda si no existen otras vías institucionales adecuadas que hagan que los estados garanticen y respeten efectivamente los derechos humanos. El sistema europeo de derechos humanos y su Comité de Ministros pueden ser un buen ejemplo. El sistema africano de derechos humanos se encuentra en una etapa de prueba en donde la Corte Africana debe demostrar su capacidad para persuadir a los estados a cumplir con sus sentencias. Sólo así se justificarían no sólo la Corte sino los estados africanos mismos en su afán por crear instancias nuevas antes que evitar la violación a los derechos humanos ya desde el ámbito nacional.

VI. Bibliografía

Alston, Philip, "The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", en Van Boven, Theo, *et. al.*, *Manual on Human Rights Reporting. Under six major international human rights instruments*, Nueva York, United Nations Centre for Human Rights-UNITAR, 1991.

Ankumah, Evelyn, *The African Commission on Human and Peoples' Rights. Practice and Procedures*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

Bello, Emmanuel G., "The African Charter on Human and Peoples' Rights. A Legal Analysis", en *Recueil des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 194, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

Benedek, Wolfgang, "The judiciary and human rights in Africa. The Banjul seminar and the training workshop for a core of human rights advocates of November 1989", en *Human Rights Law Journal*, vol. 11, no. 1-2, 1990.

Benedek, Wolfgang, "The African Charter on Human and Peoples' Rights: How to Make it More Effective", *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Países Bajos, vol. 11, núm. 1, 1993.

Boven, Theo Van, "The Relations Between Peoples' Rights and Human Rights in the African Charter", en *Human Rights Law Journal*, vol. 7, 1986.

Buergenthal, Thomas, *International Human Rights in a Nutshell*, 2ª ed., Saint Paul, West Publishing, 1995, p. 244.

Díaz Robledo, María Andrea, (comp.), *Protección Internacional de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior, 1999.

Don Nanjira, Daniel D. C., "The Protection of Human Rights in Africa: The African Charter on Human and Peoples' Rights", en Symonides, Janusz (comp.), *Human Rights: International Protection, Monitoring Enforcement*, Aldershot, UNESCO, 2002.

Evans, Malcolm, e Ige, Tokunbo, *et. al.* "The reporting mechanism of the African Charter", en Evans, Malcolm y Murray, Rachel, (comps.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System in Practice, 1986-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Harrington, Julia, "The African Court on Human and Peoples' Rights", en Evans, Malcolm y Murray, Rachel, (comps.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights, The System in Practice, 1986-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Heyns, Christof, "The African regional human rights system: In need of reform?", en *African Human Rights Law Journal*, vol. 1, no. 2, 2001.

Kiwanuka, Richard, "The Meaning of People in the African Charter on Human and Peoples' Rights", en *American Journal on International and Comparative Law*, vol. 82, 1991.

Mbaya, Etienne Richard, "Relations between Individual and Collective Rights", in *Law and State*, vol. 46, 1992.

Murray, Rachel, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2000.

AHG/Res.176(XXIV), *Second Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 1988-1989*.

Decision on the Seats of the African Union, Assembly/AU/Dec.45 (III).

Documentos de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Comunicaciones

Communication 15/88 Mpaka-Nsusu Andre Alphonse v Zaire.

Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/93 (Joined), Free Legal Assistance Group, Lawyer's Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Temoins de Jehovah v Zaire.

Communications 48/90, 50/91, 52/91 and 89/93, Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyer's Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v Sudan.

Communication 69/92 Amnesty International v Tunisia.

Communication 74/92, Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés v Chad, párr. 18, y Communication 155/96, The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria.

Communication 87/93 The Constitutional Rights Project (in respect of Zamani Lakwot and 6 others) v Nigeria.

Communication 227/98 Democratic Republic of the Congo v Burundi, Rwanda and Uganda.

Communication 241/2001 Purohit and Moore v The Gambia.

Otros documentos

"Presentation of the 3rd Activity Report", en el *Third Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 1989-2000*, anexo VII.

"Resolution on the Celebration of an African Day of Human Rights", adoptada durante la 5ª sesión ordinaria, en *African Commission on Human and Peoples' Rights*, <http://www.achpr.org/Recommendations Resolutions- ACHPR 88-02.pdf>, (recuperado el 10 de abril de 2003).

Information Sheet No. 3: Communication Procedure.

Information Sheet No. 4: State Reporting Procedure.

“Recommendation on Periodic Reports”

“Account of Internal Legislation of Nigeria and the Dispositions of the Charter of African Human and Peoples’ Rights”, *Final Communiqué of the Second Extraordinary Session of the African Commission on Human and Peoples’ Rights.*

“Guidelines for National Periodic Reports”.

“General Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports from States on Civil and Political Rights”