

**REFLEXIONES SOBRE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,
A PARTIR DEL INFORME DE LABORES PRESENTADO A LA COMISIÓN DE
ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS**

Washington, D. C., 11 de marzo de 2004

Señor Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de los Estados Americanos, Juan Manuel Castulovich,

Señoras y señores Embajadores y Representantes de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos,

señoras y señores:

Lo expuesto en el Informe presentado a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos acerca de las tareas de la Corte en el año 2003, la experiencia sobre el trabajo desarrollado y los problemas observados, resueltos o pendientes, la meditación de mis colegas y mi propia reflexión me sugieren las siguientes consideraciones, que expongo a título de planteamiento personal, seguro, sin embargo, de que reflejan el punto de vista de los integrantes del Tribunal.

1. La Corte cumple veinticinco años de servicio a la causa de la justicia y la protección de los derechos humanos en el Continente Americano. Desde la fecha de la solemne ceremonia de instalación en el Teatro Nacional de San José, Costa Rica, país hospitalario al que renuevo nuestra gratitud, este Tribunal ha tomado conocimiento de sesenta y dos casos contenciosos, emitido dieciocho Opiniones Consultivas, dictado veinticinco sentencias acerca de excepciones preliminares, treinta y nueve de fondo, veintiuna de reparaciones y trece de interpretación, resuelto tres controversias sobre competencia, y dispuesto medidas provisionales o ampliación de éstas en más de sesenta oportunidades.

Por este medio, nuestro órgano jurisdiccional --nuestro: de los países americanos y de sus habitantes-- ha elaborado una relevante jurisprudencia en la que se definen y afirman, conforme al saber y entender del Tribunal, algunos de los más importantes puntos concernientes a la tutela de los derechos humanos. Este acervo, que ya conforma una extensa doctrina internacional, es cada vez más conocido, estudiado,

incorporado y comentado en los países de América --particularmente, aunque no exclusivamente, aquellos que han ratificado la Convención Americana o se han adherido a ella. Esta doctrina se proyecta sobre quinientos millones de seres humanos, habitantes de los veintiún países que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte.

Estamos conscientes -- como seguramente lo están los distinguidos señores representantes que me hacen el honor de escucharme -- de que la Corte ha cumplido una buena etapa de su existencia, procurando estar a la altura de la misión que para ella concibieron, en 1969, los Estados suscriptores de la Convención Americana. Pero también estamos conscientes de que esta etapa sólo representa una parte relativamente pequeña --aunque en ella se han puesto los cimientos para el desarrollo posterior-- en la vida total de la institución. Vivido el primer cuarto de siglo, es preciso prepararnos --juntos: los Estados americanos, la Organización que los integra y representa y los miembros y colaboradores del Tribunal-- para un renovado esfuerzo que permita afrontar y resolver los problemas que se hallan a la vista.

2. Cuando se habla de un sistema interamericano de protección de los derechos humanos, se suele pensar en la Comisión y en la Corte Interamericanas. En rigor, ese sistema está constituido, ante todo, por los Estados de América, y también por la Organización que los reúne. Los Estados, no apenas la Corte, son los actores primordiales del reconocimiento, la defensa y la garantía de los derechos humanos. Constituyen, como se ha manifestado, la "primera línea" o el "primer frente" en la preservación de aquéllos; y la "garantía de la efectividad del sistema depende de los Estados que lo sustentan".

De ahí que el porvenir del Tribunal dependa, en muy amplia medida, del efectivo compromiso que asuman los Estados --cada uno en su propio ámbito y todos en el conjunto-- y del apoyo que brinden a la jurisdicción interamericana para el buen despacho de sus funciones y la eficacia de sus determinaciones. La Corte ha sido creada por la voluntad coincidente de los Estados americanos, en el ejercicio de sus decisiones soberanas, y necesita contar con ella, más allá de diferencias --que son naturales en la experiencia de cualquier órgano jurisdiccional-- sobre puntos específicos o criterios de operación, que el tiempo, generalmente, disipa. A su vez, los Estados y sus habitantes pueden contar --ese es nuestro propio compromiso-- con la

independencia, la imparcialidad y la buena fe de la Corte Interamericana, en los términos establecidos por el tratado continental que instituyó este Tribunal.

Veintiún Estados Partes en la Convención Americana han reconocido la competencia contenciosa de la Corte. Formulamos votos por que pronto se incremente este número, hasta abarcar a todos los integrantes de la Organización, en bien de la tutela continental de los derechos humanos. La adhesión unánime al Pacto de San José y el pleno reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte acreditarían, de nueva cuenta, el alcance general de los derechos fundamentales del ser humano y la voluntad política de los Estados americanos, tanto en lo que respecta al enunciado de tales derechos y libertades como en lo que corresponde a su protección a través del medio jurisdiccional con que cuenta nuestra región.

Es posible que haya diversos pareceres acerca del beneficio que estas adhesiones o reconocimientos traerán para los países que los realicen, pero no hay duda de que el beneficio será mucho para el sistema interamericano en su conjunto y para la jurisdicción interamericana específicamente. Cada nueva presencia fortalece un frente que constituye, como tanto se ha dicho, una de las más elevadas prioridades --o quizás la más elevada-- en el conjunto de los objetivos y programas que son motivo y justificación de la gran comunidad continental cifrada en la Organización de los Estados Americanos.

3. La trascendencia verdadera de una jurisdicción internacional, como la que ejerce esta Corte Interamericana, no deriva únicamente de la solución que aporta a controversias específicas o del criterio que sustenta en torno a cuestiones relativas a la aplicación de tratados y a la congruencia de las leyes locales con éstos. Esa trascendencia --que es otro de los anhelos implícitos en la decisión de los Estados partes en la Organización y en la Convención-- deriva, sobre todo, de la forma en que influya en los ordenamientos nacionales y, por este medio, en el ejercicio efectivo y la expansión necesaria de los derechos humanos en las comunidades nacionales. Se ha iniciado un plausible proceso de recepción de los criterios de la Corte en leyes domésticas, decisiones de tribunales locales y revisión de políticas públicas. Lo hemos advertido y lo apreciamos en todo lo que vale. Ojalá que este proceso se afirme, amplíe y perfeccione.

No perdemos de vista, por otra parte, que los derechos recogidos en los tratados internacionales no constituyen, en modo alguno, el máximo posible, sino un mínimo indispensable que puede y debe ser ampliado por la legislación nacional, extendiendo de esta manera el estatuto tutelar de la dignidad humana.

4. Era de esperarse que aumentara el número de casos llevados al conocimiento de la Corte. En la primera década de funcionamiento de ésta se plantearon principalmente solicitudes de opinión consultiva. En la segunda se han presentado, crecientemente, demandas que desencadenan procesos contenciosos. A mi modo de ver, esto es el producto de la maduración de la jurisdicción interamericana, la confianza de los órganos del sistema y de los propios Estados, y el avance vigoroso de los conceptos y las exigencias de tutela de los derechos humanos, no obstante ocasionales y transitorios problemas que difícilmente podrían detener la marcha. Si antes las demandas versaban sobre violaciones de contenido tradicional --y muy doloroso, por supuesto-- como la vulneración del derecho a la vida, a la libertad o a la integridad personal, hoy día han comenzado a surgir, además, demandas por otros motivos, que atañen a la justicia, la propiedad, la libertad de pensamiento, la libertad de creencia, los derechos laborales. Esto implica una interesante recomposición del panorama jurisdiccional. La jurisprudencia de la Corte ha sido especialmente dinámica en materia de reparaciones.

5. Las más recientes reformas en el Reglamento de la Comisión, que son ampliamente conocidas y que saludamos con aprecio, comienzan a repercutir en el trabajo de la Corte. En el transcurso del año 2003 la Corte recibió quince nuevos casos. Esto equivale al número total de los recibidos durante los años 2000, 2001 y 2002, en conjunto. Se prevé que la Comisión podría presentar veinticinco nuevos casos en el 2004. Pasaríamos, pues, de cinco nuevos casos hace sólo tres años --2001-- a los mencionados veinticinco en el año que corre, es decir, un aumento de cuatrocientos por ciento. En 1998, veinte casos se hallaban en trámite --número que abarca los nuevos y los pendientes de diversos actos procesales--; en el 2002, la cifra se elevó a treinta y nueve; y en el 2003, ascendió a cincuenta y cuatro, sin tomar en cuenta los asuntos en que fue preciso dictar medidas provisionales, que pasaron de diez en 1998 a veintitrés en el 2003.

Ahora bien, el incremento en el número de casos, que parece formar una tendencia clara e irreversible, suscita naturales preocupaciones que debo compartir con ustedes.

Evidentemente, la acumulación de asuntos pudiera traducirse en demoras en el despacho y, a la postre, en prolongación excesiva del procedimiento. Sobra mencionar las consecuencias que traería consigo este fenómeno. Recordemos la sabida expresión: "justicia demorada equivale a denegación de justicia". Algo que nadie desea: ni la Corte, ni la OEA, ni los Estados que han creado aquélla, constituyen ésta y aguardan resultados razonables de la jurisdicción con la que han ampliado las expectativas de protección de los derechos humanos de sus habitantes.

Desde luego, la Corte hará todo lo que debe hacer, con el mayor esfuerzo de sus integrantes y colaboradores, para afrontar y atender esta nueva carga de trabajo, que llega sin que el Tribunal haya visto crecer, ya no digamos en la misma proporción, sino siquiera en términos aproximados, los medios de diverso orden con que cuenta para ello. De hecho, como anteriormente observé, hubo una reducción real en el presupuesto que provee la OEA: de US\$1,420.000 en 2003, a US\$1,391,000 en el 2004. Si el crecimiento presupuestal fuese proporcional al incremento en el número de casos contenciosos, el presupuesto de la Corte para el 2000 ascendería a US\$7,000,000. Obviamente, no pretendemos contar con esta suma; sabemos que no existen las condiciones para ello. Aquello y esto son las dos caras de una sola realidad: la realidad de la jurisdicción interamericana, cuyas vicisitudes compartimos con ustedes, distinguidos señores representantes de los Estados, de quienes aguardamos la adopción de las medidas que juzguen pertinentes.

Por nuestra parte, hemos preparado algunas propuestas para ampliar la duración de los períodos de sesiones, reprogramar los trabajos del Pleno de la Corte y de sus integrantes, utilizar más tiempo antes de las reuniones en San José para el estudio y la preparación de casos, buscar nuevas fuentes de financiamiento de algunas actividades y redistribuir, en la medida de lo posible, los recursos disponibles.

Conforme a la reprogramación prevista, en el próximo período de sesiones de 2004 celebraremos mayor número de audiencias que en el año 2003. En la segunda parte del año emitiremos las resoluciones correspondientes a muchos de estos casos. Igualmente, la Secretaría de la Corte ha revisado a fondo el esquema de organización y funcionamiento, y se ha suprimido, por ahora, la plaza de Secretario Adjunto a fin de apoyar con nuevo personal las tareas de los muy reducidos grupos de abogados que colaboran en la recepción y el estudio de los casos. Existe, pues, una exigencia hacia adentro de la Corte, en la que pondremos acento.

Conviene mantener vivo el propósito de que este Tribunal pueda, tan pronto como las circunstancias lo permitan, sesionar en forma permanente y de los jueces tengan dedicación de tiempo completo, para atender con oportunidad los requerimientos de una jurisdicción cada vez más activa.

6. En las sentencias sobre el fondo y las reparaciones, la Corte resuelve sobre la responsabilidad internacional del Estado y dispone, en su caso, las correspondientes medidas de reparación. La Convención previene el deber de cumplimiento.

Consideramos que la ejecución de las sentencias es parte integrante del derecho a la justicia, entendido en el más amplio sentido¹. Si las medidas de reparación o de preservación de derechos (medidas provisionales) quedan sin ejecución en el ámbito interno, se estará negando, para todos los fines prácticos, el derecho de acceso a la justicia y con ello devendrá ineficaz la jurisdicción internacional establecida por voluntad de los Estados.

En el ejercicio de las atribuciones inherentes a su función jurisdiccional, la Corte observa o supervisa el cumplimiento de sus sentencias y el acatamiento a las medidas de protección ordenadas en sus medidas provisionales. De esta manera puede cumplir las disposiciones de la Convención que le obligan a informar a la Organización de los Estados Americanos, a través de los medios que el propio Tratado prevé, sobre el cumplimiento de sus fallos. Por eso resulta indispensable, dentro de la lógica del sistema, que el Tribunal reciba de los Estados la información que le permita, por una parte, acreditar el acceso a la justicia, y por la otra, cumplir el mandato expreso de la Convención Americana.

Para los fines mencionados, el Tribunal solicita información a los Estados, que luego transmite a las otras partes procesales para recibir sus observaciones. Así, la Corte está en posición de conocer el cumplimiento que se ha hecho de sus resoluciones y decidir, en consecuencia, que ha quedado cumplida la sentencia y se debe archivar el caso, como definitivamente concluido; que es pertinente instar al Estado al cumplimiento pendiente; o que es llegado el caso de informar a la Asamblea General de la Organización, conforme al artículo 65 de la Convención Americana.

¹ *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia sobre Competencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párrs. 82 y 83.

Desde hace tiempo se ha mostrado interés y se ha avanzado en el análisis de los medios de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal. No me refiero, por supuesto, al carácter ejecutivo que aquéllas tienen y que proviene directamente del Pacto de San José y del consecuente compromiso de los Estados, con el que cuenta la Corte y cuentan los justiciables. Aludo al mecanismo consensual que pudiera contribuir a impulsar ese cumplimiento, de manera semejante o no a la que existe en el ámbito de la jurisdicción europea, e invoco también la elevada condición de los Estados como protagonistas y garantes, a un tiempo, de la tutela internacional de los derechos humanos.

Evidentemente, el artículo 65 del Pacto de San José contiene una previsión sobre este asunto. Si la Corte ha de informar a la OEA, parece evidente que primero debe estar informada de aquello sobre lo que dará cuenta. Ahora bien, sin perjuicio de lo que ese precepto estipula, y justamente para mejorar su operación y conferir mayor eficacia práctica a la jurisdicción interamericana creada por los Estados, se mantiene viva la conveniencia de llevar adelante el estudio del tema y establecer soluciones adecuadas. Por supuesto, la Corte estará atenta a lo que resuelvan, en su caso, los órganos competentes de la OEA.

El mecanismo internacional que se establezca haría su propia parte en la solución deseable. La parte restante provendrá de los mecanismos internos de cumplimiento a través de las medidas que los Estados adopten --o de las que han adoptado-- para favorecer la eficacia de las resoluciones jurisdiccionales interamericanas, que tiene que ver con el contenido de éstas y con la oportunidad en el cumplimiento.

7. Algunas veces surgen cuestiones a propósito del problema que puede representar el ordenamiento interno para el cumplimiento de los compromisos derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No tiene caso reexaminar ahora esta materia a la luz del Derecho de los tratados, que es ampliamente conocido y que aporta la solución pertinente. Más bien es relevante, al menos para mí, expresar el mayor aprecio por el esfuerzo que han hecho los Estados para remover obstáculos de orden interno y llevar a feliz término la observancia de obligaciones internacionales, que no sólo entrañan indemnizaciones patrimoniales, sino también reparaciones de otra naturaleza, entre ellas las conducentes a que no vuelvan a ocurrir hechos como los que originaron la responsabilidad internacional. Esto reviste la mayor importancia. Me

parece necesario redoblar el esfuerzo que permita erradicar la impunidad, que propicia la reiteración de conductas violatorias de derechos humanos. Estoy seguro de que la voluntad política y jurídica de los Estados partes en el Pacto de San José, y de los que han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte, corre en ese sentido. Remover obstáculos de aquella naturaleza no es sencillo, pero se ha hecho. Esto favorece y fortalece grandemente la operación del sistema en su conjunto. Por eso lo aprecio y lo destaco, con el debido respeto.

8. No debo omitir la referencia a algunos problemas que suscita el acceso a la justicia interamericana, en el que se ha avanzado pero se puede y se debe ir mucho más lejos. No es fácil para los particulares, y mucho menos dentro de las condiciones en las que suelen hallarse muchos de los peticionarios de tutela, llegar hasta las instancias internacionales. Aunque éstas sean gratuitas, es muy costoso y complejo acceder a ellas. El acceso depende, en la mayoría de los casos, del apoyo que brinden las organizaciones no gubernamentales que actúan en este ámbito. Enhorabuena que así sea. Sin embargo, vale preguntarse si sería posible y conveniente crear un medio de asistencia procesal o judicial gratuita a favor de peticionarios carentes de recursos materiales, de manera tal que el desvalimiento económico no fuera nunca un impedimento insalvable para llegar a las instancias de justicia creadas por la comunidad americana. Esto se practica, desde hace mucho tiempo, en el plano nacional. Las mismas razones apoyarían su establecimiento en el internacional.

9. Me parece interesante mencionar la posibilidad, que estudiamos actualmente, de realizar períodos de sesiones ordinarias de la Corte --particularmente en lo que respecta a celebración de audiencias públicas-- fuera de la sede de San José. Lo hicimos ya por primera vez, circunstancialmente, en Santiago de Chile en el 2003. Esto permitiría un mejor conocimiento de la jurisdicción interamericana en diversos medios nacionales. Estamos evaluando los elementos que pudieran aconsejar o disuadir esta iniciativa, desde diversos ángulos: preservación del respeto debido a todos los Estados, adecuada aplicación de recursos financieros, buena marcha de la Corte en su conjunto, uso debido del tiempo disponible, concentración de la Corte y sus integrantes y colaboradores en tareas estrictamente jurisdiccionales, etcétera. En todo caso, para financiar este programa no habría medios incluidos en el presupuesto de la OEA; se haría con recursos suministrados por la Unión Europea.

10. Un cuarto de siglo significa un buen momento para la recapitulación y la reflexión. Conscientes, como dije, del terreno ganado, lo estamos del que resta por ganar para la causa de los derechos humanos y el desarrollo y perfeccionamiento de instituciones en las que se ha puesto la esperanza de los Estados y de sus ciudadanos. Tal vez sería deseable emprender un proceso amplio de reflexión compartida, en el que concurrieran --cada quien desde su propia perspectiva-- los órganos de la OEA, la Corte y la Comisión, los Estados, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, instituciones y grupos de la sociedad civil, observadores externos y académicos. De este proceso, cumplido en la forma que más convenga y mejor sirva a los objetivos propuestos, podríamos desprender sugerencias útiles para rectificar, reformar, avanzar y consolidar. Un examen amplio, serio y sereno, practicado con buena voluntad, pudiera ser un excelente paso dentro de la nueva etapa que ahora estamos iniciando.

Sergio García Ramírez
Vicepresidente de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos