

PANORAMA SOBRE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ**

En ocasiones solemos hacer —aunque no siempre— homenajes en vida, no vaya a ser que nos gane el tiempo y el homenaje aparezca cuando ya no pueda presenciarlo el amigo celebrado. En este sentido, podemos ser previsores. Confieso que después del libro al que se acaba de referir Carlos Jiménez Piernas —una generosa obra colectiva editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM—, todos los días me asomo al espejo para ver si estoy todavía allí o si he ingresado en las filas de quienes fueron homenajeados posteriormente. Muchas gracias por la gentil presentación que hizo en mi favor el doctor Jiménez Piernas.

A continuación, quisiera referirme al desarrollo y a la situación actual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y más propiamente de la jurisdicción interamericana de derechos humanos.

Quizá podríamos utilizar la trayectoria del *corpus iuris* americano en materia de derechos humanos como hilo conductor para ver qué es lo que ha pasado en esta historia de hace no tantos años, apenas medio siglo. Sus tiempos comienzan hacia 1945, fecha de la Conferencia de Chapultepec, y se desarrollan con escasa velocidad, de manera paulatina. Les invito a imaginar —muy jóvenes todos ustedes, todos sin excepción— cuál era en aquellos años la situación de nuestra América, pero muy particularmente —porque la Corte opera sobre todo en cierta región del hemisferio— de la porción latinoamericana, en contraste con la que guarda hoy, muy diferente.

Pensar en una Corte, una declaración, una convención sobre derechos humanos, y sobre todo un respeto puntual de estos derechos en la circunstancia

* Versión grabada y revisada por el autor.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

de 1945, parecía una ilusión. Se trataba de alentar una utopía, y enhorabuena que se alentara, porque ahí comienza, de alguna manera, el camino que nos ha traído hasta aquí. No omito decir —porque esto es muy sintomático— que la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes se expiden en la circunstancia de una calamidad, una catástrofe social en el país que era anfitrión de la Conferencia en que fueron suscritos estos documentos. Recordemos: Bogotá en 1948, momento en el que culminan aquellos instrumentos, que venturosamente son el cimiento filosófico, en cierto modo, y ciertamente normativo de la situación que ahora tenemos.

A partir de entonces comenzamos a cumplir nuestro itinerario. Uno de los primeros hitos es la formación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la que debo rendir homenaje. Durante mucho tiempo la Comisión Interamericana ha hecho camino al andar. Sus facultades para intervenir en la protección de derechos, no solamente en la promoción de ellos, sino en la protección más activa de los derechos, no parecieron muy claras para todos; sin embargo, una sabia interpretación de su propio Estatuto amplió el horizonte, y desde ese punto la Comisión Interamericana ha venido desempeñando un papel de avanzada, verdaderamente creativo, en el ámbito de sus atribuciones.

En el horizonte estaba la formación de una convención americana que diera sentido vinculante, normativo, a lo que estaba previsto en la Declaración Americana. No voy a discutir aquí —sería ocioso— si la declaración, en sí misma, era o no era vinculante. La Corte Interamericana ya se ha pronunciado al respecto, y no tiene caso que ahora lo discutamos. El hecho es que se requería de una convención que claramente fuera un pacto, un tratado internacional, que vinculara con claridad a los Estados, imponiéndoles obligaciones aceptadas por ellos como suscriptores del tratado, y beneficiara a los individuos, reconociéndoles derechos que pudieran hacer valer eficazmente ante ciertas instancias, órganos de protección: una Comisión y una Corte.

Hubo diversos proyectos y el proceso culminó en una Conferencia y en una Convención Americana, ambas de 1969. Como la mayoría de los aquí presentes somos mexicanos, mencionaré simplemente que la posición de México en aquel entonces fue, digámoslo así, de reflexión. Frente a una realidad a la que nuestro país no estaba acostumbrado. México concurrió a la conferencia de San José con la idea, que hizo explícita a través de sendos escritos y discursos, de que no estimaba oportuna —no digamos pertinente

o juiciosa, sino oportuna— la creación inmediata de una Corte de Derechos Humanos. Valía la pena dejar que la Comisión se desarrollara un poco más y que viésemos cómo marchaban las cosas antes de dar el paso hacia un tribunal.

Esta fue la posición mexicana antes de la Conferencia y al inicio de ella, pero no se conservó al final. Hubo modificación del punto de vista de México en favor de una Corte subsidiaria, complementaria. Empero, nuestro país no reconocería la competencia contenciosa de la Corte sino muchos años después —1998—, tras haberse adherido —también varios años después de la Conferencia— a la Convención Americana en 1981. Cito esto sólo como una anécdota, consciente de que el tema de mi intervención no es la posición de México en aquella Conferencia.

¿Qué paso después de suscrita la Convención Americana? Transcurrió una década antes de que entrara en vigor. A lo largo de dos lustros, muchos Estados americanos —no todos—, con gran reflexión, paulatinamente suscribieron el instrumento hasta que se pudo contar con las once ratificaciones que permitirían la vigencia de la Convención. La Corte se instaló en 1979. Pero su quehacer no comenzó, con el ritmo que luego tendría, en ese mismo año. Hubo varias circunstancias que no lo permitieron.

Los países más grandes —me refiero a grandeza demográfica, no ética o política, que es igual en todos los casos—, esto es, Brasil y México, sólo en 1998 reconocieron la competencia contenciosa de la Corte. Por ende, corrieron veinte años antes de que la mayoría de los habitantes de nuestra América —nuestra América Latina, digamos— se hallasen cobijados por la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.

Si vamos sumando, nos daremos cuenta del largo tiempo transcurrido desde que se generó la idea, se plasmó en un documento y entró éste en vigor, hasta que finalmente quedaron incorporados quinientos millones de seres humanos en el ámbito subjetivo de tutela de la jurisdicción interamericana. Esto nos pone en 1999, cuando se integró el total de países latinoamericanos en el sistema contencioso. Tal es el espacio judicial de la competencia contenciosa de la Corte.

El *corpus iuris* al que me estoy refiriendo, que alumbró con la declaración y que prosigue, toma eficacia evidente y funcionalidad inmediata gracias a la Comisión Interamericana, no queda en ese punto. Había que dar, y afortunadamente se han dado, muchos pasos más. No ha existido el ánimo, salvo entre algunos, de “abrir la Convención” y revisarla, recapitular sobre las libertades y los derechos, los órganos de protección, las bases procesa-

les, pero si ha existido —afortunadamente— el ánimo para ensanchar o enriquecer el *corpus iuris* americano con diversos instrumentos que han avanzado en aspectos específicos de la tutela de los derechos humanos, a propósito de fenómenos muy complejos y dolorosos, como la tortura o la desaparición forzada, o la violencia y discriminación contra la mujer —Convención de Belém do Pará—. También han hecho aportaciones a la buena causa otras convenciones y protocolos: el de San Salvador, sobre derechos económicos, sociales y culturales, y el protocolo, todavía escasamente suscrito, para la abolición de la pena de muerte. Ahí tenemos un bloque de normas integrantes de nuestro *corpus iuris*.

Un segundo bloque que es pertinente subrayar, está compuesto por los estatutos y reglamentos de los organismos internacionales de tutela, específicamente la Corte y la Comisión. Los destaco porque más allá del nombre de esos textos, que puede ser contraído y modesto, se ha depositado el régimen procesal de ambos organismos. Quienes hemos cultivado la materia procesal, pero también quienes la han vivido como justiciables, sabemos la enorme importancia que tiene un buen régimen procesal, completo, suficiente y adecuado, para la marcha de una institución con atribuciones jurisdiccionales, y a la postre, para la práctica misma de la justicia. En los reglamentos expedidos por ambos cuerpos y renovados por ellos reside, fundamentalmente, el desarrollo del procedimiento correspondiente, cuya base se localiza, por supuesto, en la Convención Americana.

Dentro de este proceso de creación del *corpus*, mencionaré en tercer término las recomendaciones de la Comisión, que poseen, muy alto valor, y la jurisprudencia de la Corte. En veinticinco años, pero sobre todo en los veinte más recientes, se ha formado una copiosa jurisprudencia que abarca un amplio número de temas —no todos todavía— de los recogidos en la Convención Americana en materia de derechos, libertades y reparaciones, cuestión, esta última, acerca de la cual existe una jurisprudencia sumamente rica, renovadora. Estimo que la jurisprudencia sobre reparaciones forma uno de los aspectos estelares del quehacer de la Corte. También hay que mencionar la jurisprudencia acerca de medidas provisionales y, desde luego, la formada en torno a la competencia misma del tribunal interamericano.

Todo esto ha logrado “mover las fronteras” de la causa de los derechos humanos. Mover las fronteras de la protección de los derechos humanos desde una primera situación más moderada hasta otra, en la que nos encontramos, de mayor enjundia y mejor alcance. Las fronteras se han desplazado *pro homine*, en favor del ser humano, sin aventuras, que no serían

plausibles ni manejables, pero con rigor, constancia y espíritu de progreso. Esto ha caracterizado —diría— tanto las recomendaciones y los planteamientos de la Comisión Interamericana como la jurisprudencia de la Corte.

Agregaré, por último, los acuerdos y recomendaciones de los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que también han contribuido a colocar los derechos humanos en el plano que merecen y a darle fuerza y firmeza al quehacer de la Comisión y la Corte.

Cuando me refiero al sistema interamericano de derechos humanos, del que forman parte estos organismos, no me refiero —y suelo acentuarlo; tal vez sea muy reiterativo, pero me parece que vale la pena hacerlo— solamente a la Comisión y la Corte, como se piensa con frecuencia. El sistema interamericano es mucho más que éstas. ¡Ay de un sistema que estuviera compuesto por dos organismos de siete integrantes cada uno, a cargo de la protección de los derechos humanos de todos los habitantes de este gigantesco continente, en el que tantas cosas suceden!

No, el sistema, como tal, es mucho más que Corte y Comisión. Empieza por recoger a los Estados, autores y garantes de la Convención y del sistema que ésta crea. Son los llamados a establecer —y últimamente lo han hecho con más acento— los puentes indispensables entre la tutela internacional y la tutela nacional de los derechos humanos. Conozco y respeto la polémica a propósito de la relación entre estos dos órdenes de la vida, y sus correspondientes jerarquías. Tampoco quiero entrar en esto. Para mi lo importante es el mejorar la dignidad humana a través de las normas que más la beneficien. No es tan relevante, para ello, que se trate del derecho internacional o del nacional. Debe prevalecer la norma que tutele mejor los derechos de los individuos; sin embargo, hay necesidad de contar con puentes constitucionales, legales, reglamentarios y, muy especialmente, jurisprudenciales. El movimiento de la jurisprudencia de los países americanos, durante los últimos años, ha sido muy estimable. Está trazando un rumbo importante de recepción de los criterios de la Corte Interamericana en beneficio de los pueblos y de las personas que los integran.

También forma parte del sistema, como es obvio, la OEA. Ésta, que agrupa a treinta y cuatro Estados con derechos plenos, es una sociedad atribulada, con numerosas encomiendas. No siempre cuenta con los recursos para atenderlas. Entre esas encomiendas figuran de manera central, principal, los temas de la democracia y los derechos humanos. Hay que puntualizarlo y destacarlo, porque es muy conveniente para todos que esa cuestión, los derechos humanos, siga presidiendo los afanes políticos de la OEA; lo

es que siga existiendo un respaldo claro y firme, constante y cotidiano de la OEA para el desarrollo y la protección de los derechos humanos.

Debo destacar igualmente, como partes del sistema, no como testigos u observadores, a las instituciones de la sociedad civil. Finalmente esas instituciones, que no son órganos de gobierno, y se les llama por ello, con énfasis constante, “organismos no gubernamentales”, han hecho una eminente aportación a la causa de los derechos humanos, desde antes de que existiera la OEA, y si mucho se me apura, antes de que existieran las instituciones nacionales que ahora están a cargo de la tutela de los derechos humanos. Eso sigue ocurriendo. Yo me preguntaría cuántos justiciables, cuántas víctimas podrían comparecer ante la Comisión Interamericana o ante la Corte —ahora que se ha ensanchado el ámbito de legitimación de la víctima ante este tribunal— si no llegaran de la mano de las organizaciones no gubernamentales, si no fueran persuadidas, atraídas, apoyadas por las organizaciones no gubernamentales que les brindan el sustento que necesitan para poder llegar a Washington —sede de la Comisión Interamericana— o a San José —sede de la Corte—, y en esos lugares hacer valer sus derechos. Esto amerita reconocimiento.

Finalmente, existe una serie de protagonistas emergentes que comienzan a aparecer en el horizonte con una presencia muy vigorosa y que también hacen su parte en la causa común. Son integrantes —en forma naciente, pero integrantes al fin y al cabo— del sistema interamericano de tutela de derechos humanos. Uno de ellos el *ombudsman*.

Como sabemos —tenemos la experiencia de México a la mano, pero hay otras muchas en América, previas a la mexicana o junto con ésta— el *ombudsman* es un órgano del Estado. No se trata de una organización no gubernamental, ni de una agrupación de ciudadanos de buena fe, sino de un ente del Estado que tiene o puede tener un quehacer —también— en la tutela internacional de los derechos humanos. A veces se ha dicho que esto entraña una paradoja, una contradicción, porque el Estado actuaría contra sí mismo. No lo creo así. Es un órgano dentro del Estado que tiene un encargo específico y que puede, por lo menos, acompañar el cumplimiento de las resoluciones internacionales ante las instancias nacionales. Tiene algo que hacer a propósito del sistema interamericano, y no solamente en el ámbito estricto de los sistemas nacionales.

Mencionemos a la academia. Estos afanes académicos, los que estamos viviendo ahora gracias a los maestros Méndez-Silva y Valadés, y al Instituto de Investigaciones Jurídicas, pero también los que se viven en España

y en otros muchos lugares —en casi todos, diría yo—, tienen su sitio en el sistema interamericano de protección de los derechos fundamentales. Hay universidades que han concentrado sus esfuerzos, sea en el norte o en el sur de América, en las tareas de estudio y promoción de los derechos humanos. Y hay un organismo de alcance continental generado por la Corte, que es el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que también lleva adelante una labor benemérita en la promoción y en la defensa, indirectamente, de los derechos humanos.

Agreguemos a otros personajes del sistema. Uno de ellos son los comunicadores sociales, los cuales se hallan cada vez más interesados en estas cuestiones. Otro, las profesiones, particularmente las profesiones jurídicas, que han abandonado cierta reticencia inicial, militan cada vez más claramente en favor de los derechos humanos.

Un tema importante para nosotros es la universalidad del sistema. Aquí se plantean, más que la universalidad, una regionalidad. Pero hablemos de universalidad del sistema, como aplicación de éste a todas las personas y en todos los Estados de América. Conviene recordar que la existencia de pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales, no impidió que surgiera una Convención Americana. No son regímenes contrapuestos o instrumentos contradictorios. Unos y otra forman parte de una voluntad general —que además de ser general, se regionaliza— de tutela de los derechos humanos.

Esto ha sido importante. ¿Cómo se refleja en la realidad americana esta voluntad política? Tendría que reflejarse por lo menos en cuatro puntos:

- 1) La admisión general de normas. La presencia de todos los Estados de América en la Convención Americana. Estamos lejos de ella. Lo anterior implica: derechos para todos.
- 2) La reducción de reservas a la Convención Americana al mínimo estrictamente indispensable, si es que lo hay, y desde luego al mínimo posible en función del objeto y fin del tratado.
- 3) La admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana.
- 4) La reducción de las restricciones al ejercicio de esa competencia contenciosa a su mínima expresión, si se considera inevitable.

¿Cuál es la situación que tenemos ahora? Hay treinta y cuatro Estados integrantes de la OEA con derechos plenos. De ellos, veinticuatro son

partes en la Convención. Hasta 1993, fecha de la última ratificación, han transcurrido trece años sin que ningún Estado se agregue a la lista de ratificaciones. Un Estado se retiró, por denuncia de la Convención. De esos veinticuatro Estados, veintiuno se encuentran bajo la competencia contenciosa de la Corte. Éste era el número en 1999, cuando se produjo el último reconocimiento, lo cual significa que hace siete años que a esta cifra no se suma una sola unidad. Se ha recorrido el camino, pero todavía falta un gran trecho.

Esto es lo que tenemos ahora: muy importante y estimulante, pero insuficiente. ¿Y cómo van los instrumentos sobre derechos humanos, diversos de la Convención Americana? Veamos. Protocolo de San Salvador, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 19 firmas y 13 ratificaciones; Protocolo sobre la Abolición de la Pena de Muerte, firmado con mucha cautela, 9 firmas y 8 ratificaciones —es, probablemente, el instrumento menos firmado y ratificado del gran conjunto—; Convención sobre la Tortura, 20 firmas y 16 ratificaciones; Convención sobre Desaparición Forzada, 16 suscripciones y 10 ratificaciones; Convención sobre Violencia contra la Mujer, 31 firmas y 31 ratificaciones —es donde más terreno se ha ganado, al menos en la suscripción del documento, habrá que ver lo que opinan nuestras compañeras sobre el cumplimiento puntual de lo que los documentos previenen—; Convención sobre Derechos de los Incapacitados, 20 firmas y 15 ratificaciones.

Creo que debemos seguir haciendo un sostenido esfuerzo en el señalamiento de éste gran déficit, para ajustar y corregir. La obra pendiente es muy complicada, pero hay que trabajar en ese sentido. La Corte lo hace en la medida de sus fuerzas y de sus atribuciones. No es un órgano político, pero puede formular un llamado de atención como el que estamos haciendo, a propósito de lo que tenemos y lo que no tenemos.

Vamos ahora a América Latina, en donde se produjo una paulatina integración en el sistema contencioso. Ha amainado la objeción, que alguna vez prosperó, en virtud de respetables argumentos sobre soberanía y de resistencia frente a la asunción de obligaciones internacionales. Esto, que se invocó mucho en los primeros años, ahora se maneja escasamente. Hemos llegado a un entendimiento, a una inteligencia de los temas que nos permite, sin mengua de las independencias nacionales y de las atribuciones locales, proteger los derechos humanos que son el valor fundamental, nacional e internacional.

Ha habido alguna crisis, afortunadamente pasajera. Consistió en el retiro unilateral de la competencia contenciosa de la Corte de uno de los Estados, que la Corte no estimó admisible y que finalmente se resolvió bajo el nuevo gobierno de aquel Estado. Ha habido, también, algunas dudas sobre la competencia de la Corte para supervisar el cumplimiento de sus resoluciones. Dudas que se han aclarado y obstáculos que se han allanado. En fin, tropiezos, piedras en el camino, pero no de manera persistente ni decisiva.

En los países latinoamericanos se ha observado una apreciable recepción constitucional y jurisprudencial, a través de importantes reformas constitucionales y nuevos rumbos jurisprudenciales. Todo esto nos lleva a preguntarnos si estamos ante una Corte latinoamericana; si este es el espacio judicial al que podemos aspirar. En Europa se habla de un espacio judicial europeo, con una dimensión diferente y con una penetración distinta. En América, ¿podríamos entender que el espacio judicial para los fines de la tutela internacional de los derechos humanos es el que ahora tenemos? Creo que no podemos considerarlo así y resignarnos a que así sea, pero hasta el momento esas son nuestras fronteras.

En América del Norte los signos no son muy alentadores todavía. Seamos optimistas y usemos el “todavía”. No creo que los Estados Unidos reconsideren pronto su posición frente a éste y otros tribunales. No son parte de la Convención Americana. El caso de Canadá tiene otras características. Ha habido intercambios saludables. Estamos hablando de 350 millones de seres humanos en esa región septentrional de América y en la insular caribeña. Nos haría mucho bien sumar 350 a los otros 500, lo que daría una cifra semejante a la que hoy corresponde a la Corte Europea. Lo que deseamos afianzar, a fin de cuentas, es la existencia de “derechos para todos y jurisdicciones para todos”.

En el Caribe, solamente un Estado, Barbados, ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte. Podría hablar también de Haití, República Dominicana, Surinam, pero lo que llamamos el Caribe de ascendencia británica, con cultura de *common law*, es fundamentalmente el Caribe de Barbados. Para entender bien algunas de las cuestiones que se susciten a propósito de la relación entre el derecho de los latinoamericanos y el derecho caribeño, es muy recomendable la lectura de una magnífica entrevista hecha al juez Oliver Jackman, nuestro querido juez caribeño de la Corte, donde se exploya a propósito de su perspectiva como hombre del Caribe frente a la visión de los latinoamericanos en cuanto a los quehaceres cotidianos

de la Corte, la cultura jurídica y determinadas concepciones que no hemos aproximado con suficiencia.

Fue en el mundo del Caribe, tan apreciable y respetable, donde se presentó la crisis mayor: la denuncia de la Convención por un Estado, tema que no ha quedado resuelto. Ahí también sigue gravitando otra cuestión principal para la cultura jurídica caribeña, sus costumbres y tradiciones, su modo de ver las cosas: la pena de muerte. Esta cuestión pende sobre el acercamiento o alejamiento entre el Caribe y la jurisdicción internacional. Sabemos que la pena de muerte no está proscrita por la Convención Americana, pero ésta tiene inequívoca orientación abolicionista. Existe, además, un protocolo que proscribete terminantemente la pena capital. Todo ello genera sombras, dudas e inquietudes, en la posición caribeña, porque en esa región se conserva la pena de muerte y subsisten algunas sanciones que la Corte ha estimado inadmisibles, desde el punto de vista de la tutela de los derechos humanos.