

PANORAMA DE LA JURISDICCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS *

Dr. Sergio GARCÍA RAMÍREZ **

En este año hacemos una múltiple celebración: es verdad que conmemoramos la Carta de la Organización de los Estados Americanos, pero también de las Declaraciones Universal y Americana de los Derechos Humanos, e igualmente otros aniversarios: casi trigésimo de la Convención Americana, décimo del Protocolo de San Salvador, y casi vigésimo del inicio de labores de un organismo bienhechor —en el concepto de muchos; también el mío—, que ha caminado un buen tramo en el despacho de su economía y se dispone a cumplir el largo recorrido que está a la vista: la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instalada el 3 de septiembre de 1979 en su sede de San José, Costa Rica.

Seguramente fueron muchas las experiencias y preocupaciones que tenían en mente y entre manos los revolucionarios franceses de 1789 —en realidad, todas las experiencias y preocupaciones del hombre emergente: el hombre moderno— cuando estamparon en el artículo 2 de su famosa Declaración que la resistencia a la opresión era —y sería— un derecho natural del ser humano; y en el 16, que carece de Constitución una sociedad en la que no está asegurada —dijeron— la garantía de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.

Una lectura práctica —y en este orden de cosas la utopía debe ser pragmática— de esos preceptos ilumina la necesidad de que los titulares de aquellos derechos dispongan siempre de un medio expedito para protegerse de las acciones y las omisiones del poder; una suerte de es-

* Intervención en el Seminario “Presente y futuro de la OEA a sus 50 años”, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 27 de abril de 1998.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

cudo formidable y eficaz que detenga o aliente el brazo de la autoridad en el rumbo que marcan los derechos del hombre.

Obviamente, las declaraciones y la división de poderes vigilan y militan en favor de esta causa, pero no bastan. Se ha requerido la existencia y provisto la integración de instrumentos procesales que hagan su parte —a veces, la mejor parte— en esta faena, sin perjuicio —y sí como complemento— de la que incumbe a otros expedientes en la relación entre el ser humano, la sociedad y el poder: así, los remedios que aporta la democracia: la opinión pública y el sufragio universal.

En el plano nacional se han multiplicado esos métodos procesales para controlar el ejercicio del poder. México, con el juicio de amparo —concepto que aloja un amplio elenco de controles— y últimamente con el *ombudsman*, es un buen ejemplo de esta tendencia. Lo mismo ha sucedido en el Derecho de gentes, al que han llegado y en el que se han aclimatado sendas comisiones y tribunales, con su aparato orgánico y procesal. No se trata de otra cosa —nada más y nada menos— que de certificar el ingreso del individuo en el escenario del Derecho internacional, con el grado de ser humano, no apenas con la calidad de súbdito, y de hacerle posible la salvación de sus derechos, que es una manera de salvar la condición humana.

Las reflexiones que se hagan ahora, como las que se hicieron ayer y las que probablemente se harán mañana, en torno a los derechos humanos —eje del Derecho, del Estado de Derecho, de la comunidad jurídica universal y de nuestra comunidad americana— deben advertir y sufragar en contra de las tendencias que los estrechan. La arremetida hace fisuras en el Estado de Derecho. Comencemos por reconocer que esta causa, la causa del hombre, siempre adelanta, pero jamás se consume; ora progresa, ora retrocede; los alegatos por la seguridad y el orden público, que están de moda, ponen en predicamento las garantías y los derechos del hombre. Conviene, pues, una actitud de vigilancia desde el mirador de los tribunales, pero también y sobre todo desde la atalaya de la democracia. Y más conviene que la vigilia se establezca, dondequiera, desde ahora; mañana sería demasiado tarde.

En los últimos tiempos se ha insistido en el acceso a la justicia, un derecho que es requisito para el ejercicio de los restantes. Hay, desde luego, dos formas de entenderlo, que se apoyan mutuamente: acceso como posibilidad de audiencia y defensa, y acceso como certeza de sentencia justa. Parece indispensable que uno y otro se instalen en las jurisdicciones nacionales e internacionales, conforme a sus respectivas

competencias. Creo que ese es el horizonte para apreciar el presente y proponer el futuro de cuantas cortes y tribunales hay en América y en el mundo entero, y de las que, según toda probabilidad, ya se acercan.

Debiera proseguir lo que se ha llamado internacionalización de los derechos humanos, en su vertiente procesal: internacionalización completa y cabal de los tribunales. Hoy, el espíritu internacionalista pugna en este sentido. Es el vértice en el que se encuentran dos ideas-fuerza, con sus respectivos desarrollos y consecuencias: la soberanía, por una parte, y la tutela universal de los derechos del hombre, por la otra. Obviamente —a mi juicio— ambas son sistemas para el beneficio del ser humano, cada una con su historia respetable, sus exigencias características y sus motivos atendibles. Jamás me atrevería a proponer la supresión de la una en aras de la otra. A la postre, este género de sacrificios genera el sacrificio de los hombres y de los pueblos.

En el extremo de una corriente se halla la reclusión de los derechos humanos, a título de asunto doméstico en el que nadie debiera inmiscuirse; en el extremo del otro, el apetito de injerencia. En este mundo, el mundo nuestro de cada día, el mundo moderno, hay un tercer camino, que deja a salvo la soberanía —difícilmente un mexicano pudiera prescindir de ella— y admite la universalidad de los derechos humanos. Ese tercer camino es, precisamente, el que las comunidades mundial y americana comenzaron a recorrer hace algunos años y aún no culminan: la construcción de un sistema convencional de tutela internacional de los derechos humanos, fincado en organismos unánimemente reconocidos, en los que se depositan, de manera libre y convencida, las potestades necesarias para proteger a los individuos sin mellar a las naciones. Por ahora no parece existir mejor alternativa, que tiene la virtud de producir resultados admisibles y rechazar tentaciones inaceptables.

América podría dar nuevos pasos en ese rumbo. La mayoría de las naciones de nuestro Continente ha suscrito y ratificado la Convención Americana, y otro número de Estados —más estrecho que aquélla, sin embargo— ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana en asuntos contenciosos. Se ha tratado de un progreso paulatino y sistemático. Poco a poco se abren paso la idea y la práctica de una jurisdicción internacional sobre derechos humanos, tan valiosa y necesaria en su ámbito como lo es, en el suyo, la jurisdicción internacional para dirimir controversias entre los Estados. Ambas atienden al doble propósito de la paz y la justicia. Si diésemos un nuevo paso en este sen-

tido, habríamos servido mejor una causa que nosotros mismos hemos abanderado. Será tarde o temprano. Mejor que sea temprano.

Eso mismo se podría decir, por cierto, hablando para el conjunto de nuestras naciones, en lo que concierne a la admisión del Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. Si va a ser, que sea pronto.

Me referí al acceso a la justicia. En sus dos vertientes ya mencionadas, esto significa justicia expedita y justicia pronta. Me consta la dedicación creciente de los señores jueces de la Corte Interamericana al desempeño de sus delicadas atribuciones. Son cada vez más los periodos de sesiones que aquélla celebra, y cada vez se prolongan más tiempo. Primero prevalecieron las solicitudes de opinión consultiva, forma natural y cautelosa, creo yo, de emprender la relación con un tribunal emergente. Ahora prevalecen las demandas en torno a violaciones, que ponen en movimiento la competencia contenciosa.

Ésta es una tendencia. Los números y las circunstancias permiten ver que crecerá la tarea del tribunal interamericano. Es preciso, pues, que se analice el desarrollo del órgano para acompañarlo con el desenvolvimiento de la función, de modo que aquél responda del mejor modo posible a las exigencias crecientes de ésta, que pudieran ser todavía mayores si en América se presentase, como ahora en Europa, la posibilidad de intervención autónoma de las víctimas. Esto último no parece cercano; pero llama a nuestra puerta el incremento regular de los procesos.

Aquí se localiza, a mi entender, un tema inminente para la Corte y, desde luego, para la Organización de los Estados Americanos: ¿sería conveniente ampliar el número de jueces que integran aquélla? ¿Lo sería despachar las tareas jurisdiccionales con organización de salas, en vez de hacerlo solamente en pleno? ¿Lo sería dar a las tareas de la Corte continuidad en el curso del año, invirtiendo los términos actuales entre los periodos de despacho y de receso? Obviamente, me hago cargo de las implicaciones presupuestales que esto tiene, pero también subrayo las necesidades de la justicia internacional, que están a la vista, los buenos dividendos que produce —en términos de cultura, paz y desarrollo— una justicia oportuna, y el tiempo que suele mediar entre la violación de un derecho —que luego desencadenará los procedimientos ante la Comisión Interamericana y, en su hora, ante la Corte— y el momento en el que se satisface, previa resolución de ésta, la indemnización acordada a las víctimas.

La evolución de la justicia internacional de los derechos humanos y el alud de causas que pudieran agobiarla, sugieren la ventaja de que los tribunales respectivos se concentren en casos "paradigmáticos". Esta solución tiene varios filos. Por una parte, representaría la exclusión de un gran número de casos; por otro, exigiría una amplia y clara admisión del valor de las sentencias de las cortes internacionales por parte de los órganos nacionales, de manera que éstos, asumiendo la jurisprudencia de aquéllos, reencauzaran la solución de los litigios sin necesidad de acudir al órgano internacional. En este orden de cosas reaparece, desde luego, un conocido y transitado asunto constitucional: el valor interno de los tratados internacionales y la consecuente eficacia, también doméstica, de las resoluciones adoptadas por los organismos creados en esos convenios.

Desde el observatorio de la Corte, menudean todavía los casos contenciosos relativos a derechos humanos de la primera generación. En este ámbito florecieron primero los derechos humanos, aunque no se detuvieran en él. No deja de preocupar que se sigan presentando ante la jurisdicción contenciosa —y podemos suponer las cifras que no llegan a ella— asuntos de esta naturaleza. Son signos inquietantes para los países de América: no sólo por la cantidad, sino además por la entidad que tienen. Sea lo que fuere, en el porvenir de la Corte se halla el ingreso a otros temas, como ya sucede con su equivalente de Europa: los derechos de segunda generación, que traerán consigo unas complicaciones en las que todavía no se ha internado nuestro tribunal interamericano. Éste debe prepararse para ello, como también los Estados.

En la medida de su experiencia jurisdiccional y administrativa, la Corte Interamericana habrá de despejar dudas o afirmar criterios sobre otros puntos notables e importantes, que son numerosos. Ahora sólo podría mencionar algunos, considerando las limitaciones de tiempo y particularmente el hecho de que únicamente el tribunal, actuando y resolviendo en los procesos, podría pronunciarse sobre ellos. Así se irá fraguando la jurisprudencia interamericana de derechos humanos, que hará un buen servicio al espíritu humanista que desde hace tiempo batalla en América.

Me refiero, por ejemplo, al alcance del concepto de violación, tomando en cuenta que la vulneración de un derecho puede existir y subsistir con independencia de que aparezca o no un daño material y concreto, tema que la Corte ha comenzado a explorar en alguna opinión consultiva: ¿Se trata únicamente de las violaciones actuales,

o también de las inminentes, probables o sólo posibles? La existencia de un proyecto o de una ley, no aplicada todavía al caso concreto, ¿constituye violación impugnabile?

Otro asunto: ¿cuál es la eficacia de una sentencia de la Corte —que desde luego no es un tribunal penal internacional— con respecto a infractores individuales, que actúan de *jure* o de *facto* en nombre o al servicio de un Estado? Aludo a la eficacia que esa tendencia debiera tener lógicamente —si acaso alguna— en el Derecho interno. Si éste recibe, con determinada eficacia, la decisión de la Corte para indemnizar a la víctima, ¿cuál será la fuerza que tenga con respecto a los infractores individuales, cuya conducta acarreó, reconocidamente, la responsabilidad internacional del Estado?

Más: ¿qué terminos toman la responsabilidad internacional y la exigibilidad de ciertas acciones y prestaciones en el seno de los Estados federales, cuando la conducta violatoria corresponde a un agente de la entidad federada, no de la federal, tomando en cuenta que se trata precisamente de una responsabilidad internacional y que el propio Madison, en los antiguos papeles de “*El Federalista*”, colocó la relación con otras naciones en la “categoría de poderes que constituyen un sector obvio y esencial de la administración federal. Si en cualquier aspecto —escribió— hemos de constituir una nación, claramente debe ser frente a las demás naciones”.

Otro punto: habrá que seguir trabajando la identificación del responsable, asunto muy recorrido, pero también la de la víctima, tema que aún no se agota. De una parte se halla el debate sobre los derechos de la víctima indirecta, no sólo del afectado de modo original y directo por el acto autoritario. De la otra se localiza el *locus standi juditio* del agraviado, que ha comenzado a desplazarse y que hoy constituye, probablemente, uno de los asuntos más debatidos en el quehacer de la jurisdicción interamericana de los derechos humanos, con una suma apreciable de consecuencias procesales y sustantivas.

También será relevante la precisión que se haga sobre las nociones de “urgencia” y “gravedad” que invoca el artículo 63.1 del Pacto de San José como presupuesto de las medidas cautelares, así como acerca de la noción de daños irreparables a una persona, incorporada en el mismo precepto. ¿Podría la Corte disponer la libertad provisional de un individuo, mientras se llega a la sentencia de fondo? ¿Habría una especie de *habeas corpus* internacional, o se estaría anticipando, en forma inadecuada, la resolución de fondo sobre la legitimidad de la privación de libertad?

En torno a las reparaciones e indemnizaciones, un tema mayor, porque el proceso tiene ahí una posible culminación, valen varias preguntas, que la Corte ha ido abordando y resolviendo. Se podría constituir una "teoría del desagravio" con alcance más general y complejo del que corresponde a la indemnización; en esa teoría, el punto más interesante sería el de las reparaciones: ¿Cómo? ¿Hasta dónde?

En el trabajo que presenté para ser incluido en la obra colectiva que prepara la Secretaría de Relaciones Exteriores de México sobre la Carta de la OEA,¹ consigné otras cuestiones, que ciertamente no clausuran el catálogo: el sistema probatorio, considerando la importancia que la prueba reviste en el proceso ante la Corte —en rigor, cualquier proceso es un ejercicio probatorio a partir de una pretensión—, y de la potestad que ésta tiene de procurar la verdad histórica; el alcance de la regla *jura novit curia* ante cada situación concreta; el agotamiento previo de los recursos internos cuando éstos existen formalmente, pero se dice o se sabe que será inútil, y hasta contraproducente, invocarlos; las repercusiones del allanamiento —que afortunadamente no es insólito— en lo que respecta a la precisión de los hechos violatorios, etcétera.

Termino ya, y lo haré en la misma forma en que cerré aquel trabajo presentado a la Cancillería de mi país. Desde la expedición de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Declaración Americana ha transcurrido medio siglo. Muchos anhelos se hallan vigentes y no pocas metas siguen distantes. Entre los logros meritorios del prolongado esfuerzo se halla el sistema regional de protección de los derechos humanos, en el que figura la Corte Interamericana. Ésta no ha llegado al final de sus posibilidades bienhechoras. En rigor, su historia apenas comienza. El balance de la Corte es alentador, aunque no han faltado las observaciones críticas. Ahora bien, el hecho mismo de que opere este medio de solución de controversias en un ámbito particularmente complejo y delicado, y de que los Estados admitan someterse a su jurisdicción, implica un gran avance.

Concluyo con las palabras de un recordado internacionalista y embajador mexicano, mi maestro en días lejanos, César Sepúlveda: "A pesar de todo, es incuestionable que ha habido progreso, aunque no

¹ Este texto constituye una versión abreviada del que figura en la Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 54, junio de 1998, pp. 116 a 149, Secretaría de Relaciones Exteriores. El título del trabajo amplio es: "La jurisdicción interamericana sobre derechos humanos. Actualidad y perspectivas".

creo se hayan logrado abatir muchas diferencias de ideología y de criterio, y se hayan colmado abismos de incomprensión y antagonismos políticos para llegar a un lenguaje común y a métodos más o menos aceptables para proteger (los derechos humanos. Éstos) continuarán siendo un tema capital de la vida política internacional. Todo ello hace abrigar esperanzas de que el progreso de esta rama pueda continuar sobre bases mejores, si los hombres se empeñan en ello".*

* El 10. de noviembre de 1998, el Senado de la República aprobó la incorporación de México al Sistema de Jurisdicción Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la misma fecha Brasil adoptó idéntica determinación.