

ANEXO V

PALABRAS DEL JUEZ THOMAS BUERGENTHAL,
PRESIDENTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,
EN LA SESION EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA O.E.A.
CELEBRADA EL 3 DE DICIEMBRE DE 1986

Señor Presidente, distinguidos miembros del Consejo Permanente, señor Secretario General:

Es para mí un gran honor acudir a esta sesión extraordinaria del Consejo Permanente para hablar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y agradezco profundamente a usted, señor Presidente, y a sus colegas, el haberme brindado esta oportunidad. Es la primera vez que un juez de la Corte ha sido invitado a dirigirles la palabra en esta tribuna acerca del papel que desempeña la Corte y de las funciones que cumple y podría cumplir en el Sistema Interamericano. El hecho de que este intercambio de ideas haya sido, señor Presidente, iniciativa suya y de sus colegas, le agrega especial significado a este acontecimiento, y representa un honor muy singular para la Corte y para mí, por el que deseo reiterarles mi más profundo agradecimiento.

También quisiera hacer notar, señor Presidente que, en rigor, los conceptos que voy a expresar son míos únicamente, puesto que no los he consultado con los demás jueces de la Corte. En mi condición de Presidente de la Corte, cuyo mandato es de dos años, soy *primus inter pares* sólo con carácter temporal, con todas las limitaciones institucionales que implica tal posición. Sin embargo, he sido miembro de la Corte desde su creación --soy uno de los dos jueces que tienen esta distinción-- y ello me da cierta confianza de que lo que voy a expresar también refleja en forma general el pensamiento de mis colegas.

La Corte, como ustedes saben, está integrada por siete jueces que son elegidos en la Asamblea General de la OEA, por los Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Convención ha sido ratificada, hasta la fecha, por 19 Estados Miembros de la OEA. Los actuales jueces son el Doctor Rafael Nieto Navia, de Colombia, Vicepresidente; el Doctor Rodolfo Piza Escalante, de Costa Rica; el Doctor Pedro Nikken, de Venezuela; el Doctor Héctor Fix-Zamudio, de México; el Doctor Héctor Gros Espiell, del Uruguay; y el Doctor Jorge Ramón Hernández Alcerro, de Honduras. Tengo la certeza de que casi todos ellos, sino todos, son conocidos de ustedes por sus distinguidas trayectorias, académica y judicial, como así también por su prestigio internacional. Por mi parte, puedo afirmar que nunca he colaborado con un grupo mejor de juristas de tanta seriedad y dedicación.

La Corte es uno de los dos órganos establecidos por la Convención para supervisar el cumplimiento de los derechos que la misma garantiza. El otro órgano es, como ustedes saben, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión es el órgano sucesor de una entidad anterior del mismo nombre, fundada en 1959.

La Corte se estableció formalmente en 1979. Las facultades de la Corte se rigen, aparte de la Convención, que entró en vigencia en 1978, y es un tratado aprobado bajo los auspicios de la OEA, por su Estatuto y su Reglamento. El Estatuto de la Corte fue aprobado en octubre de 1979 mediante una resolución de la Asamblea General de la OEA y entró en vigor el 1° de enero de 1980. La aprobación del Estatuto establece oficialmente y confirma el vínculo institucional que existe entre la Corte y la OEA. Este vínculo tiene su fundamento legal en el texto del artículo 112.2 de la Carta de la OEA y en la propia Convención. El Reglamento fue aprobado por la propia Corte, de acuerdo con la facultad que le confiere la Convención y el Estatuto.

La Convención y el Estatuto le otorgan a la Corte dos tipos de jurisdicción. La primera es la jurisdicción contenciosa, es decir, para decidir casos específicos o litigios en los que se alega que un Estado Parte en la Convención ha violado un derecho garantizado por la misma. Los fallos de la Corte en estos casos son inapelables y obligatorios.

En esta materia cabe llamar la atención sobre tres puntos relacionados con la jurisdicción contenciosa de la Corte. Primero, y más importante, es que para que la Corte pueda ejercer su jurisdicción contenciosa en un caso, el Estado acusado de la violación, no sólo tiene que haber ratificado la Convención, sino también haber aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte, regulada por el artículo 62 de la Convención. Segundo, las víctimas de la violación de la Convención no tienen derecho ni están legitimadas para llevar su caso a la Corte. Sólo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos u otro Estado lo pueden hacer. Además, el Estado puede hacerlo sólo si él mismo ha aceptado también la jurisdicción de la Corte. Tercero, no puede elevarse a la Corte ningún caso contencioso sin que la Comisión haya conocido previamente el mismo.

Como puede verse, la jurisdicción contenciosa de la Corte está rodeada de muchas barreras, lo que explica que sean tan pocos los casos que se han presentado a la Corte hasta la fecha. El mayor obstáculo es, por supuesto, que sólo ocho Estados Partes han aceptado hasta ahora la jurisdicción contenciosa de la Corte. Dichos Estados son Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.

La Corte se siente orgullosa de la confianza que estos países han depositado en ella al aceptar su jurisdicción contenciosa. Puede observarse que de las cinco naciones del Pacto Andino, cuatro la han aceptado, y que dos naciones centroamericanas y dos del Cono Sur también lo han hecho. Guatemala anunció recientemente que muy pronto dará su aceptación. No necesito decirles que el día en que los otros 10 países que son Partes en la Convención --Barbados, Bolivia, El Salvador, Grenada, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana-- hagan lo mismo, esa será una ocasión de gran regocijo. Permítaseme agregar sin dilación que, en este sentido, según la Convención, estos países no tienen obligación legal alguna de aceptar la jurisdicción de la Corte si no desean hacerlo, aun cuando tal aceptación robustecería, sin duda, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Naturalmente, el Sistema se vería aún más fortalecido si el resto de los Estados Miembros de la

OEA, que hasta el momento ni siquiera han ratificado la Convención, lo hicieran aceptando a la vez la jurisdicción de la Corte. La Asamblea General de la OEA en sus resoluciones anuales, ha insistido reiteradamente sobre la necesidad de esta aceptación. Esto permitiría que los esfuerzos de la OEA en pro de la defensa de los derechos humanos, tuviesen una base jurídica más sólida, fortaleciendo así el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Permítaseme referirme ahora al otro tipo de jurisdicción de la Corte. Aparte de su jurisdicción contenciosa, la Corte tiene también la jurisdicción conocida como consultiva. La Convención y el Estatuto de la Corte la facultan para emitir opiniones consultivas que interpreten tanto la Convención como otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. El derecho de solicitar opiniones consultivas, no se limita a los Estados Partes en la Convención, sino por el contrario se extiende a todos los Estados Miembros de la OEA. También se le otorga este derecho a todos los órganos de la OEA. Esto le permite al Consejo Permanente, la Asamblea General y, en realidad, a cualquier otro órgano de la OEA, solicitar a la Corte una opinión consultiva sobre alguna cuestión jurídica relativa a la interpretación de la Convención u otros tratados sobre derechos humanos, incluso de las disposiciones sobre derechos humanos de la propia Carta de la OEA.

Permítaseme puntualizar dos cosas sobre el tema que acabo de exponer. La primera, se refiere al hecho de que al haberse aprobado el Estatuto de la Corte, en la forma en que lo hizo la Asamblea General de la OEA, ésta facultó a todos los órganos de la Organización para utilizar la jurisdicción consultiva de la Corte, si así lo desearan.

Lo segundo, se refiere a la utilidad de la jurisdicción consultiva de la Corte. Las opiniones consultivas como técnica judicial, no son intrínsecamente de naturaleza obligatoria en sentido formal. De ahí que la opinión emitida en un procedimiento consultivo no conlleva una decisión formal de que un Estado determinado haya violado la Convención o algún otro tratado de derechos humanos. En sentido formal, no hay demandados ni demandantes en un procedimiento consultivo. El único efecto jurídico de la opinión es que ésta constituye una interpretación definitiva dada por un órgano judicial, cuyo valor emana de la legitimidad institucional del que goza la Corte como cuerpo judicial independiente, imparcial y apolítico.

Es obvio, y no deseo elaborar más sobre esta materia en una sala llena de eruditos diplomáticos y juristas, que el solo hecho de que una opinión no sea legalmente obligatoria en sentido formal, no significa que sea menos eficaz que una que sí lo es. En sentido político, además, una opinión consultiva tiene la gran ventaja de no estigmatizar a un gobierno como violador de los derechos humanos, porque no lo acusa ni establece su culpabilidad. Permite además, aclarar cualquier aspecto jurídico abstracto a cualquier gobierno que desee evitar la posibilidad de ser acusado de violar sus obligaciones legales internacionales. Al mismo tiempo, al resolver la cuestión jurídica, puede cambiar el tenor y carácter del debate político en el órgano que solicitó la opinión. Así pues, las opiniones consultivas pueden servir

como técnica útil, política y diplomática para los órganos de la OEA que deseen evitar la excesiva politización de un tema determinado, brindando a la vez a los gobiernos una forma airosa de cumplir con sus obligaciones.

Como es sabido, la mayor parte de la jurisprudencia de la Corte ha consistido, hasta ahora, en opiniones consultivas, y algunas de éstas han tenido sus beneficios. Cabe hacer notar aquí que todos los Estados Miembros de la OEA tienen derecho a presentar observaciones escritas y verbales en cualquier procedimiento consultivo que se encuentre ante la Corte. Desafortunadamente, muy pocos son los países que han aprovechado esta oportunidad, la que puede influir sobre la interpretación de la legislación internacional sobre derechos humanos en nuestro Continente. Aquí es donde cada uno de los representantes permanentes podría ayudar. Sin duda ustedes han visto las diversas comunicaciones que envía la Corte, solicitando observaciones de los gobiernos cada vez que recibe una solicitud de opinión consultiva. Si ustedes escribieran a sus cancillerías en los casos en que fuere pertinente, sugiriendo que se considerara la conveniencia de presentar comentarios escritos o verbales, ello produciría efecto, y estoy seguro que estas observaciones le permitirían a la Corte adquirir un mejor entendimiento de los aspectos jurídicos que los gobiernos individuales consideran importantes.

Permítaseme volver ahora por un momento a la jurisdicción contenciosa de la Corte. En mi opinión, la función consultiva de la Corte sólo podrá cumplir su cometido si también se utiliza su jurisdicción contenciosa. La sola existencia de un sistema contencioso sirve de incentivo para que los Estados cumplan con las opiniones consultivas de la Corte. En resumen, no tiene mucho sentido decirle a un Estado qué es lo que estipula la ley, si éste sabe que puede continuar violándola impunemente, es decir, si no existe el riesgo de ser llamado a dar cuenta en un litigio contencioso. Así pues, resulta evidente que ambas jurisdicciones de la Corte se interrelacionan y que una no puede funcionar sin la otra.

Como es sabido, el pasado mes de abril, la Comisión Interamericana refirió a la Corte sus tres primeros casos contenciosos. Hay varias razones por las que la Comisión no lo hizo antes, pero lo más importante es que se ha dado el paso y que la Comisión, bajo la muy acertada presidencia del Dr. Luis Siles Salinas de Bolivia, ha adoptado una política nada ambigua en el sentido de continuar en el futuro refiriendo a la Corte los casos pertinentes. Esta posición de la Comisión es de gran importancia para el funcionamiento eficaz y la evolución adecuada del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Debo destacar al respecto, que recientemente la Corte y la Comisión celebraron su primera reunión conjunta para intercambiar ideas sobre problemas comunes y establecer un mecanismo para la coordinación y resolución de cuestiones de procedimiento con el fin de facilitar el trabajo de cada uno de los órganos. Este es un paso interesante que ha sido recibido con entusiasmo tanto por la Corte como por la Comisión.

Permítame además manifestar, señor Presidente, que su invitación a dirigirme a esta sesión extraordinaria del Consejo Permanente representa también un paso importante y muy alentador. Probablemente hubiera sido imposible hace

no muchos años, cuando un considerable número de los representantes gubernamentales ante este Consejo no eran grandes amigos de los derechos humanos. El hecho de que ya no sea verdad, que hayamos experimentado un cambio dramático en la Región, nos da una buena razón para alegrarnos y nos ofrece esperanza para el futuro. También le ofrece a esta Organización una gran oportunidad para vencer lo que muchos han caracterizado como su creciente marginalización política. Hoy, como nunca antes, debería ser posible, y es posible, colocar a la OEA a la vanguardia de la lucha en pro de los derechos humanos y de la dignidad humana en nuestro Hemisferio. Es una oportunidad histórica para la Organización y para sus Estados Miembros. Existen los mecanismos, existe la base normativa, existen las instituciones para aprovechar esta oportunidad. Lo que se necesita es voluntad política y espíritu innovador para darle alta prioridad a la promoción y protección de los derechos humanos dentro de la Organización.

El hecho de haberme invitado a reunirme con ustedes hoy, señor Presidente, indica que tanto usted como sus colegas me llevan mucha ventaja en reconocer tanto la sabiduría como la necesidad de fortalecer la misión de la OEA en materia de derechos humanos. En nuestro continente nunca ha sido mayor ni más prometedora que hoy el ansia por los derechos humanos y la dignidad humana, y todo lo que esto significa en términos políticos, económicos y sociales. Lo que haga la OEA en esta materia puede tener mucha repercusión, tanto para nuestra Región como para la propia Organización.

Al respecto, cabe recordar la experiencia del Consejo de Europa. No hace mucho esa organización experimentaba una grave crisis de identidad porque la expansión del Mercado Común Europeo y otros acontecimientos geopolíticos amenazaban marginalizarlo. Su decisión de darle máxima prioridad a las cuestiones de derechos humanos produjo un crecimiento de sus programas en ese campo, prosperó su Corte y Comisión de Derechos Humanos y sus programas educativos y sociales, todo lo que fortaleció el prestigio del Consejo de Europa y con ello su posición política y su relevancia institucional. El renacimiento del Consejo de Europa constituye una lección muy útil para la OEA, los que recién ahora se encuentra en condiciones de actuar con imaginación en el campo de los derechos humanos, debido a los cambios políticos que la Región ha experimentado en los últimos años.

En cuanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere, tienen ustedes la oportunidad ideal para contribuir con este desarrollo casi de inmediato. Desde Cartagena se está considerando la cuestión de la inclusión de la Corte como órgano de la OEA. No sé si este asunto tiene verdadera importancia o si más bien es simbólico, aunque no puedo dejar de sentir que si se modificara la Carta de la OEA y se elevara la misma a la condición de órgano de la Organización, ello constituiría un mensaje positivo para los pueblos del Continente. De no tomarse esta medida, la demora en resolver la cuestión también constituiría un mensaje. Por supuesto que estoy en cierta medida prejuiciado, pero no me cabe la menor duda de que la inclusión formal de la Corte como órgano de la OEA honraría tanto a la Organización como a la Corte misma.

La Corte es una institución de la OEA, fue establecida bajo los auspicios de la OEA; su Estatuto fue adoptado por la Asamblea General de la OEA; su presupuesto proviene de la OEA; sus jueces son elegidos por la Asamblea General de la OEA y es la única institución judicial del sistema interamericano encargada de la protección de los derechos humanos. No está mencionada expresamente en el artículo 51 de la Carta de la OEA por la sencilla razón de que cuando se preparó el Protocolo de Buenos Aires, que modificó la Carta de 1948, y que incluyó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los órganos de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos como tal aún no había sido adoptada. Esta fue adoptada en 1969. El Protocolo se firmó en 1967. En 1967, aún no estaba claro la creación eventual de una corte de derechos humanos. Que iba a haber una Comisión era obvio, por el solo hecho de que ésta ya existía. Además, y esto es particularmente relevante, quienes prepararon el Proyecto de Protocolo de Buenos Aires, anticipando la posibilidad que de la futura Convención surgiera una corte o alguna otra institución, hicieron lo único que los juristas inteligentes pueden hacer en estas circunstancias: redactaron el segundo párrafo del artículo 112 de la Carta en los siguientes términos: "Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia". La Comisión es, por supuesto, el cuerpo mencionado en el artículo 51(e) de la Carta de la OEA, y puede inferirse que, cuando hace mención a "los otros órganos encargados de esa materia" se refiere a la Corte, puesto que la Convención no menciona ningún otro órgano que se ajuste a esta descripción. Aquí tenemos lo que en el derecho se conoce como incorporación por referencia, que sugiere, al menos, la intención de quienes redactaron el Proyecto de Protocolo de Buenos Aires de tratar en pie de igualdad a los órganos que surgieran de la Convención. No podían haberlo hecho de manera más expresa puesto que en 1967 no se tenía ninguna seguridad de que la Convención de 1969 establecería una Corte.

Hice ese pequeño análisis jurídico sólo para demostrar que elevar la Corte a la condición de órgano de la OEA sería meramente una medida para rectificar una omisión inevitable y que, por tanto, no correspondería equipararla a modificaciones de mayor envergadura que pudieran involucrar cuestiones esenciales o de principio. Asimismo, sería un acto de gran importancia simbólica para la OEA.

Una palabra final sobre el tema, señor Presidente. Se relaciona con el hecho de que la inclusión formal de la Corte como órgano de la OEA no cambia ni podría cambiar, la jurisdicción de la Corte en aquellos Estados que no hayan ratificado la Convención ni aceptado la jurisdicción del Tribunal. La jurisdicción de la Corte seguiría rigiéndose por la Convención y su Estatuto, que no dejan ninguna duda de que no está sujeto a la jurisdicción de la Corte ningún Estado que no haya (a) ratificado la Convención y (b) aceptado expresamente su jurisdicción. Por tanto, no se justifica el temor expresado al respecto por algunos representantes en el Consejo.

Permítame ahora referirme a otro tema de gran importancia para la Corte en estos momentos. Como ya tuve oportunidad de mencionarlo en mi presentación

ante la Asamblea General en Guatemala, la Corte enfrenta en la actualidad una grave crisis financiera. Me doy cuenta, por supuesto, que toda la Organización está enfrentando graves problemas financieros, pero las reducciones generales del 20 por ciento del presupuesto ordenadas por la OEA (10 por ciento este año y 10 por ciento el año próximo) han afectado a la Corte severamente. Esto se debe a que el presupuesto inicial de la Corte de 1980-81, y los presupuestos subsiguientes, eran muy restringidos, y con razón, puesto que la Corte no tenía mucho trabajo. Ahora que ha aumentado considerablemente la carga de trabajo, nuestro ya reducido presupuesto está siendo automáticamente disminuido a niveles que tienen un efecto paralizante sobre la Corte y su capacidad para desempeñar cabalmente sus funciones. En su resolución sobre la Corte, la Asamblea General reconoció la gravedad del problema, concluyendo que debe otorgarse alta prioridad al tratamiento de las necesidades financieras de la Corte. Tengo la certeza de que comprenden la preocupación de la Corte en esta materia, y ustedes pueden darle la consideración que bien merece.

La Corte, señor Presidente, es un instrumento que puede contribuir significativamente no sólo a la promoción de los derechos humanos en nuestro Hemisferio, sino también a la despolitización de muchos problemas en materia de derechos humanos que innecesariamente incitan a la discordia en los órganos políticos de esta Organización, a veces, antes de ser adjudicadas al órgano jurídico competente para resolverla. Ahora que se ha reducido considerablemente el número de violaciones masivas de derechos humanos en nuestro Continente, es importante aumentar dramáticamente la llegada de casos individuales de la Comisión a la Corte, reduciendo así el número de casos de violación que la Comisión presenta a la Asamblea antes de ser vistos por la Corte. Para esto se requerirá, desde luego, que más países ratifiquen la Convención y que más sean los que acepten la jurisdicción de la Corte. Pero el hecho de que muchos Estados no lo hayan hecho hasta ahora obedece menos a sus condiciones internas en materia de derechos humanos que a la pura inercia de la burocracia. Los representantes de esos países en el Consejo podrían jugar un papel importante para superar algunos de los obstáculos burocráticos simplemente mediante el envío de notas recordatorias de vez en cuando.

Desde luego, como ya señalé, la despolitización del debate sobre derechos humanos en la Organización podría avanzar en la medida que algunos de los órganos políticos utilizaran la jurisdicción consultiva de la Corte en situaciones apropiadas.

Señor Presidente, distinguidos representantes, mis colegas jueces y yo, que tenemos el honor de servir en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no somos ni tan ingenuos ni tan inexpertos como para pensar que la Corte o, en ese caso, cualquier institución judicial puede resolver todos o incluso la mayoría de los problemas de derechos humanos que confronta nuestro Hemisferio. Son múltiples las causas que dan lugar a estos problemas --políticas, sociales, económicas, etc.--, y las cortes, sean nacionales o internacionales, están institucional y constitucionalmente mal provistas para tratar las causas de los males sociales. En su lugar, tratan los síntomas. Como los médicos, que también tratan los síntomas, las cortes pueden hacer mucho bien

sin llegar a afectar las causas subyacentes. Por ejemplo, hay mucha necesidad en nuestro Continente de legitimizar el debate sobre derechos humanos, de dar a los pueblos de la Región algunos ejemplos tangibles de justicia internacional en materia de derechos humanos y de demostrar que es posible resolver muchos problemas de derechos humanos sin recurrir a la violencia. No me cabe la menor duda de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede contribuir considerablemente a legitimizar el debate sobre derechos humanos en nuestro Hemisferio, despolitizando el proceso de su cumplimiento y creando un clima en que puedan prevalecer la justicia y la equidad. No es una tarea fácil, y desde luego no podemos cumplirla sin la ayuda de ustedes y sin que la Organización reconozca que tiene un papel institucional vital en el campo de los derechos humanos. La oportunidad se presenta ahora, con tantos gobiernos democráticos representados en este foro. Aprovechemos la oportunidad, aunque sea para forjar un mundo mejor para nuestros hijos y para los hijos de nuestros hijos. Tenemos muy poco que perder al intentarlo, y tanto que ganar si lo logramos.