

ADMISIÓN DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. EL CASO DE MÉXICO*

SUMARIO: I. *Una circunstancia propicia.* II. *El estado de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana.* III. *Una convicción político-jurídica.* IV. *Culminación de un sistema de protección de los derechos humanos.* V. *El dilema de México.* VI. *La evolución de las jurisdicciones internacionales.* VII. *Expectativas, posibilidades, limitaciones.*

I. UNA CIRCUNSTANCIA PROPICIA

En 1998 celebramos diversos aniversarios importantes para la causa de los derechos humanos. Otros aguardan en 1999. Veamos. En primer término, hay que destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de Naciones Unidas, adoptada en 1948, frescos todavía los graves acontecimientos de la Segunda Guerra. En ese marco de consternación y esperanza, que se ponderó en la propia Carta de las Naciones Unidas, esta organización expidió la solemne Declaración que desde entonces ha iluminado las tareas en favor de los derechos humanos en el mundo entero. El notable texto se asocia a la memoria de su autor principal, el jurista francés René Cassin.

En un tiempo se consideró que la Declaración Universal sólo poseía eficacia indicativa, con fuerza moral y política, sin carácter vinculante. Ha cambiado esta apreciación. En todo caso, de aquel documento derivarían sendos tratados multilaterales en los que se refleja la evolución histó-

* Conferencia: “La incorporación de México al sistema de competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México”, en el Seminario Internacional “Quincuagésimo aniversario de documentos internacionales sobre los derechos humanos”, organizado por el Senado de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La intervención se llevó a cabo el 3 de diciembre de 1998 y se publicará en la memoria del seminario. Una versión ampliada y detallada de este tema, que toma como base el presente trabajo, será editada como publicación especial por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1999.

rica de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos ratificados por México.

Sin embargo, la Declaración Universal no fue el primer instrumento de su género. La prioridad corresponde a nuestro continente, por medio de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que une en un solo texto —aunque con diverso acento— esos dos conceptos cruciales del orden jurídico y de la vida social: derechos y deberes. La Declaración Americana, generada en el seno de la Organización de los Estados Americanos, fue expedida pocos meses antes de la Universal, también en 1948. Igualmente celebramos, pues, el quincuagésimo aniversario de ese documento.

Al igual que en el caso de la Declaración Universal, la Americana fue inicialmente vista como un documento sin poder vinculante para los Estados. Al paso de los años y bajo una atenta reflexión favorable a la tutela del ser humano, cambió esa percepción. Agréguese, finalmente, que de la Declaración regional provendría la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José —en homenaje a la ciudad en que fue aprobada y suscrita—, del 22 de noviembre de 1969. Nuestro país también ha ratificado este instrumento, pieza capital del sistema protector de los derechos humanos en América.

Dije que en 1999 celebraríamos otros aniversarios, cuyo conjunto establece la gran circunstancia propicia para nuevos desarrollos favorables a los derechos humanos. En este orden me refiero tanto a la citada Convención Americana, de 1969, cuyo trigésimo aniversario festejaremos, como a la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en San José, Costa Rica, que ocurrió en 1979 y de la que celebraremos, por lo tanto, el vigésimo aniversario.

II. EL ESTADO DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA

La Convención Americana confiere a la Corte Interamericana una doble competencia, como ha sucedido en el caso de otros órganos de la jurisdicción internacional. Por un lado, la Corte puede atender consultas de los Estados miembros de la OEA, así como de diversos órganos de ésta —señaladamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—, que desahoga a través de opiniones consultivas, dotadas de gran fuerza

moral, pero carentes de eficacia imperativa en relación con el consultante y con otros Estados u órganos internacionales.

Por otro lado, el tribunal puede conocer de asuntos contenciosos, esto es, litigiosos, que le planteen, mediante demanda, los Estados Parte en la Convención o la Comisión Interamericana. Se trata, en la especie, de causas abiertas a propósito de presuntas violaciones a derechos humanos reconocidos por la Convención Americana. Para que opere la competencia contenciosa de la CorteIDH es preciso que sea previamente aceptada por el Estado Parte en la Convención, a través de una declaración general o especial.

A la fecha, los Estados americanos presentan diversas situaciones en lo que concierne a la Convención Americana y a la competencia contenciosa de la Corte, que es el tema que ahora nos interesa. Todos los Estados son miembros del sistema regional que se concreta en la Organización de los Estados Americanos, gobernada por su carta fundatoria. Empero, no todos han suscrito o ratificado la Convención Americana, y por ello los hay que se encuentran al margen de sus disposiciones (sin perjuicio de la aplicación que pudiera tener aquí el principio del *ius cogens*). Tales son los significativos casos de Estados Unidos de América y Canadá. Otros Estados han suscrito la Convención, pero no reconocido la competencia contenciosa de la Corte, como sucedía con Brasil y México y ocurre con República Dominicana y varios de la región caribeña. Uno más —Trinidad y Tobago— ha denunciado la Convención Americana, lo cual se traduce en egreso del régimen de la CorteIDH, aunque no del correspondiente a la Comisión Interamericana.

Por diversas razones —soberanía e igualdad de situación con respecto a Estados Unidos de América—, México se abstuvo de admitir la competencia contenciosa de la Corte. Últimamente varió el punto de vista de nuestro país, que resolvió incorporarse al régimen contencioso interamericano. Para ello, el Ejecutivo Federal planteó el punto ante el Senado de la República, que resolvió favorablemente el 1 de diciembre de 1998, con la declaración —acostumbrada— de que la Corte sólo podría conocer de violaciones posteriores a la fecha de ingreso de México al régimen contencioso, y con una sola reserva: la relativa a los actos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional (expulsión de extranjeros por acuerdo del Ejecutivo, sin juicio previo).*

* El 8 de diciembre de 1998 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la “Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

Es importante y estimulante destacar que el mismo día en que el Senado mexicano adoptaba tan relevante determinación, hacía lo propio la Cámara de Senadores de Brasil. En tal virtud —y una vez cumplidos los restantes actos de derecho internacional conducentes al perfeccionamiento del proceso—, de una vez se habrán agregado al sistema que ahora examinamos los dos países más poblados de América Latina, que concentran, sumados, la gran mayoría de la población de este subcontinente. De hecho, la Corte Interamericana ha adquirido, por ahora, el perfil de un tribunal “latinoamericano” de derechos humanos, que se acentuará cuando República Dominicana se incorpore a esta decisión de sus naciones hermanas.

III. UNA CONVICCIÓN POLÍTICO-JURÍDICA

Es natural que existan diversas opiniones acerca de la pertinencia y conveniencia de la determinación adoptada por México. No se trata de una resolución sencilla o intrascendente. Todo lo contrario. En mi concepto —que no expreso como juez de la Corte, sino como jurista mexicano, desde hace tiempo vinculado a la tutela de los derechos humanos—, tal resolución es acertada y oportuna. Traduce fielmente una convicción político-jurídica y constituye la culminación, por ahora, del sistema de protección de los derechos humanos, con su doble vertiente contemporánea: nacional e internacional.

Por lo que toca a la convicción político-jurídica, cabe decir que está cifrada en el reconocimiento de los derechos humanos a título de resolución política fundamental de la nación mexicana. Un clásico del derecho constitucional ha señalado que la ley fundamental de un país aloja las decisiones políticas fundamentales. Considero que a la cabeza de ellas se localiza el sistema de los derechos individuales —con su complemento social moderno—, en el que encarna el reconocimiento de la suprema dignidad del hombre y la definición de los quehaceres del Estado: tanto en sentido restrictivo o negativo, como en sentido activo o positivo.

Este punto de vista enlaza con el apremiante texto del artículo 2o. de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, una fórmula valiosa que mantiene intactas su lucidez y su vigencia. Ese precepto hizo ver que “el fin de toda asociación política (digamos hoy: del Estado) es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre...”. Ciertamente esta noción llegó a las playas mexicanas

y adquirió carta de naturalización. Fue recibida por nuestro primer documento constitucional, la Carta de Apatzingán de 1814, y por la Constitución de 1857. La misma idea —así se trate de derechos concedidos, no reconocidos— late en la Constitución de 1917. En todo caso, el principio de los derechos públicos subjetivos, escudo del ser humano y compromiso del Estado, es la decisión política fundamental más relevante y profunda —de carácter primordial— asumida por la ley suprema de México.

Al traducir su convicción político-jurídica en la admisión de la competencia contenciosa de la CorteIDH, nuestro país mantiene y pone de relieve, nuevamente, una inteligente tradición constitucional. En efecto, México fue receptor oportuno —en el siglo XIX, a través de diversos ordenamientos históricos— de los derechos humanos de la primera generación, que hoy son tenidos como la porción nuclear, irreductible, de las prerrogativas del individuo. Además, México fue precursor eficaz de los derechos de segunda generación, con los que se abre la era del constitucionalismo social, iniciada deliberadamente por el Congreso Constituyente de Querétaro, heterodoxo e innovador. Este signo social sigue siendo, a mi modo de ver, el rasgo característico del constitucionalismo mexicano. Significa una de las áreas de mayor dinamismo para la reforma constitucional, junto con otro tema descollante: la asunción y la distribución del poder.

En la misma línea interesante, México ha concurrido al advenimiento de los derechos de tercera generación, a través de iniciativas útiles en materias que atañen a ese conjunto: paz, salud, ambiente, etcétera. Nuestro país también es testigo —y ojalá que diligente protagonista— de una nueva emergencia: los derechos de la cuarta generación, inherentes a la conservación de la vida humana, sobre los que trabaja con esmero la bioética.

IV. CULMINACIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dije que la admisión por México de la competencia contenciosa de la CorteIDH implica la culminación, por ahora, de un amplio sistema tutelar de los derechos humanos. Obviamente, procede la reserva: “por ahora”. Pudiera haber otros desenvolvimientos en un futuro cercano, aunque lo probable es que sean aplicaciones específicas, modalidades más puntuales, de los medios que hasta la fecha existen.

En el examen de este tema, conviene regresar un momento a la Declaración francesa. Esta misma señaló que carece de Constitución un país donde no hay separación de los poderes y garantía de los derechos. Este último punto reviste suma importancia. Se trata de algo más que una garantía declarativa y general, como ya lo es la propia Declaración, con toda su fuerza política. Cuando todo es garantía —escribió Sánchez Viamonte— nada es garantía. Quizá esta afirmación peca de extremosa, porque en rigor la garantía suprema de los derechos proviene del conjunto de la vida social y política, que es el cimiento para la cultura de los derechos humanos. Empero, es verdad que se necesita contar con garantías específicas, de las que cualquier persona pueda echar mano para proteger o restablecer sus derechos.

Nuestro país ha construido un frondoso conjunto de medios protectores de los derechos humanos. Mencionaré aquí los más relevantes, en la inteligencia de que aludo a instrumentos tutelares o defensivos en sentido lato, que congrega tanto los de carácter jurisdiccional como los de naturaleza no jurisdiccional, e incluso los de índole política que constituyen, en cierto modo, la armadura que preserva a los restantes.

El instrumento jurisdiccional clásico, en este orden de cosas, es el juicio de amparo. Con razón advierte Fix-Zamudio que el amparo mexicano abarca diversas instituciones, independientes en otros sistemas jurídicos, que van desde el control de constitucionalidad de leyes hasta el proceso social agrario. Queda pendiente, a mi juicio, la deseable evolución del amparo que permitiría revisar el alcance de la sentencia, que hoy día sólo posee efectos relativos. Este alcance corresponde a la llamada fórmula de Otero, que en su momento evitó confrontaciones peligrosas entre los poderes de la Unión, que acaso habrían mellado al juicio de amparo.

Últimamente —esto es, a partir de una apresurada reforma constitucional, que data de 1994— se han abierto otras vías de tutela indirecta de los derechos humanos, también por vía jurisdiccional, ante la Suprema Corte de Justicia. Me refiero a las controversias constitucionales (que preexistían, limitadamente, a la reforma de 1994) y a las acciones de inconstitucionalidad. No es éste el lugar para examinar los aciertos y desaciertos de ambas figuras, a las que me he referido en mi libro *Poder Judicial y Ministerio Público* (2a. ed., México, Porrúa, 1998).

También interesa mencionar ahora el contencioso administrativo. Es verdad que la controversia que en estos casos surge entre el Estado —o bien, la administración pública— y el ciudadano no versa sobre derechos

humanos, en sentido riguroso, pero también lo es que a trasluz de cualquier litigio de este carácter se agita el encuentro entre el poder público y el individuo, escenario donde florecen o se agotan los derechos fundamentales de éste. En la misma relación vale citar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Es causa de juicio político, por ejemplo, la violación de las garantías individuales.

Entre los remedios no jurisdiccionales que conviene traer a colación en este momento, aparece el desempeño del Ministerio Público en su múltiple proyección: en un extremo, el papel que le incumbe como parte *sui generis* en el juicio de amparo, abogado de la juridicidad característica del Estado de derecho; en el otro, la tarea que pudo asumir —y dejó de lado— a título de *ombudsman* conforme a las ideas depositadas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 1983, que pocos autores han reconocido y analizado.

Hoy día, la expresión más relevante de la tutela no jurisdiccional de los derechos humanos se halla en las comisiones nacional y estatales de esa denominación. La Comisión Nacional apareció en 1991, a raíz de la crisis en que se hundió este tema por la actuación desorbitada e ilegítima de funcionarios de la procuración de justicia, sobre todo en el orden federal. Actualmente, este sistema tutelar no jurisdiccional se afirma en el apartado B del artículo 102 constitucional. Añadiré al catálogo la facultad que posee la Suprema Corte de Justicia para designar comisiones que investiguen casos de violación de derechos humanos (artículo 97 constitucional). Se trata de un procedimiento escasamente abordado y estudiado, cuya culminación —el informe de los comisionados— todavía no tiene un efecto jurídico unánimemente reconocido. La materia ha sido poco explorada. De ella se ha ocupado, en años recientes, el doctor Juventino V. Castro.

Es indispensable agregar, de manera destacada, esos otros métodos o instrumentos que concurren, directa o indirectamente, a la custodia y vigencia de los derechos humanos, revestidos de eficacia social y política. Tales son los casos, que me limitaré a enunciar, de las comisiones investigadoras del Congreso sobre el Ejecutivo (una porción del régimen de controles que florece en el trato actual entre esos poderes del Estado), cuyo desarrollo en México es apenas embrionario; las actividades e iniciativas, cada vez más intensas, de las organizaciones no gubernamentales, que en un buen número aplican sus esfuerzos precisamente al campo de los derechos humanos; la opinión pública, depositaria y actora de la

cultura de los derechos humanos; y desde luego el sufragio popular, que enjuicia a los gobernantes.

V. EL DILEMA DE MÉXICO

La decisión mexicana de admitir la competencia contenciosa de la Corte Interamericana se analizó y planteó a la luz de una difícil circunstancia, que ciertamente influyó en aquélla. La decisión política tuvo la virtud de asumir una alternativa razonable desde el doble punto de vista ético y práctico. Además, de esta suerte se fortaleció la presencia internacional de nuestro país como miembro diligente de las organizaciones creadas por la comunidad jurídica, y como receptor o beneficiario, no como “víctima”, que sería extravagante, del derecho de gentes.

Existe una notable y creciente visibilidad de los derechos humanos, que constituyen un tema descollante en las agendas nacional e internacional. Este es un dato inevitable —que además no habría por qué evitar, y sí reforzar— de la vida contemporánea. La observancia y la inobservancia de los derechos humanos se halla en el orden del día, sea por razones excelentes, sea por motivos deplorables. Esto sucede en torno a todos los países, con diverso acento, y ocurre en relación con México.

Para ponderar la importancia, las características, los apremios y las asperezas del asunto, así como las tensiones que naturalmente genera, es preciso recordar las premisas que hoy día sustentan el pensamiento y la acción acerca de los derechos humanos en los planos nacional e internacional. Se afirma, sin oposición mayor y confesable, que los Estados deben respetar los derechos esenciales de los individuos: ese respeto es inherente a la democracia y característico del Estado de derecho. He aquí, pues, la premisa nacional de la materia.

Hay también una premisa internacional, que ha ganado ancho campo en este siglo y seguramente llegará fortalecida al siguiente. El individuo es ya un sujeto del derecho internacional público, que originalmente sólo se ocupó de los Estados. Esta presencia jurídica del ser humano en el espacio del derecho de gentes se muestra en tres proyecciones fecundas: el derecho internacional de los derechos humanos, asociado a la esencia del individuo y de su desenvolvimiento; el derecho internacional de las minorías, vinculado con el derecho a la diferencia, sustento del trato igualitario y la no discriminación entre los seres humanos; y el derecho internacional

humanitario, comprometido con la preservación de la dignidad humana ante los gravísimos riesgos que propone la violencia bélica.

Con ese telón de fondo ocurre el conflicto entre dos tendencias extremas, ampliamente conocidas, que desde luego han aparecido también con respecto a nuestro país. En un extremo se agita la perpetua pretensión injerencista, que aduce la legitimidad del intervencionismo basado en consideraciones humanitarias. México, país acosado por injerencias históricas, siempre opresivas y caprichosas, mira esa pretensión con enorme desconfianza. Sabe que descansa en una tesis de doble filo. En el extremo opuesto surge otra pretensión radical, que difícilmente tendría sentido en la era moderna, a saber, la idea de que los derechos humanos son un asunto del fuero doméstico. En consecuencia, nadie puede interesarse, y ni siquiera opinar, sobre lo que ocurre en otro país en materia de derechos humanos, salvo los órganos de este mismo, que suelen ser los agentes de la violación o hallarse impotentes para prevenirla y perseguirla.

Obviamente, México no tendría por qué encerrarse en semejante dilema. Hay alternativa saludable. Nuestro país optó por ella al aprovechar un sistema —el interamericano, y específicamente la competencia contenciosa de la CorteIDH— claramente enlazado con las decisiones soberanas de México, que posee evidente legitimidad y que nosotros mismos hemos contribuido a construir y preservar. Conviene reflexionar sobre algunos elementos fundamentales de esta alternativa.

En primer término, el sistema admitido por nuestro país no implica la aplicación a éste de normas extrañas, producto de alguna instancia legislativa ajena, a las que México no se halle obligado por decisión propia. El artículo 133 constitucional, heredado de la Constitución de los Estados Unidos de América, manifiesta cómo se integra la ley suprema de la Unión, a la que se hallan sometidos los mexicanos y sus autoridades: la Constitución, ante todo, las leyes federales que emanan de ésta —una noción compleja, sobre la que Mario de la Cueva ha escrito páginas memorables— y los tratados internacionales que se ajustan a la Constitución, celebrados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado.

Ahora bien, la jurisdicción interamericana de derechos humanos aplica precisamente uno de esos componentes de lo que nuestra Constitución denomina la “ley suprema de la Unión”, esto es, los tratados internacionales. En la especie, la Corte aplica la Convención Americana, suscrita, ratificada, aprobada y publicada por México: una convención que forma parte, pues, de la “ley suprema de la Unión”.

En segundo término, la admisión por nuestro país de la competencia contenciosa de la Corte constituye solamente la reafirmación de México como miembro de la Organización de los Estados Americanos, que concurrió a crear y contribuye a sostener. No sobra recordar, por lo demás, que México ya está comprendido por el sistema interamericano de tutela de los derechos humanos, no solamente por lo que toca a las disposiciones declarativas y convencionales que instituyen o reconocen derechos, sino también por lo que concierne a la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con absoluta independencia de lo que el país disponga acerca de la competencia contenciosa de la Corte.

En tercer lugar, la Corte no es un tribunal impuesto al país, organizado por una instancia extranjera (como pudieron o pudieran serlo, para citar casos de diversa naturaleza, los de Nüremberg y Tokio, al cabo de la Segunda Guerra, o los de la ex Yugoslavia o Ruanda, establecidos por acuerdo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), ni un organismo *ad hoc* o excepcional, que se integra para conocer de un caso y luego cesa. Por el contrario, la Corte IDH es un organismo permanente, integrado por jueces que actúan a título personal y autónomo, no en representación de los países de su nacionalidad, y mucho menos de los restantes, electos por la Asamblea General de la OEA, con la presencia y el voto de nuestro país. Quienes analizan este asunto no dejan de observar que dos jueces mexicanos han formado parte de la Corte.

En cuarto término, hay que subrayar que las resoluciones de la Corte se dictan conforme a derecho, motivadas y fundadas, y no con arreglo a consideraciones políticas o de oportunidad. Se trata de un tribunal de derecho, no de conciencia o equidad. Este rasgo, que fortalece la seguridad jurídica ante los ojos de los estados, pero también de los particulares, asegura la legitimidad y la previsibilidad de las decisiones de la Corte, lo que no obsta, naturalmente, a que el tribunal atienda a un principio de interpretación e integración consecuente con los fines que lo explican y justifican: el principio *pro homine*.

Por último, la posición adoptada acerca de la competencia contenciosa es congruente con la asumida en torno a la consultiva (aunque ciertamente ésta no predetermina aquélla), a propósito del planteamiento de este carácter hecho por México a la Corte, registrado como OC-16, al final de 1997. Me refiero a la consulta que se formuló, en atención a disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, acerca de la inobservancia del derecho a la asistencia consular en el caso de de-

tenidos extranjeros a los que se sigue proceso que puede desembocar en la aplicación de pena de muerte.

VI. LA EVOLUCIÓN DE LAS JURISDICCIONES INTERNACIONALES

Nos hallamos en la línea de evolución del derecho de gentes, que en este orden de cosas no es sólo un aparato de disposiciones sustantivas, con fuerza vinculante o sin ella, sino también de órganos y procedimientos para que aquéllas tengan la aplicación debida. También aquí podemos invocar la solemne advertencia de la Declaración francesa sobre las garantías para hacer efectivos los derechos.

La justicia internacional presenta diversas vertientes. La tradicional —fuera, por supuesto, de la acción directa de un Estado sobre otro— se concreta en el arbitraje público para resolver mediante laudo un conflicto entre Estados. A esta misma preocupación, pero bajo formas superiores y permanentes, naturales en un verdadero sistema de justicia internacional, corresponde la Corte Internacional de Justicia.

Otra dimensión de este desarrollo jurisdiccional se halla en los organismos y procedimientos dirigidos a dirimir litigios entre Estados e individuos con motivo de la violación de derechos humanos, de la que resulta una responsabilidad internacional del Estado. Es así que existen la Corte Europea de Derechos Humanos, amparada en la Convención de Roma, que ha alcanzado un impresionante desenvolvimiento, y la Corte Interamericana. Acaso pronto habrá una Corte africana, que culmine el sistema que hoy día sólo dispone de la Comisión africana.

La emergencia de un derecho comunitario reclama órganos que actúen jurisdiccionalmente ante los conflictos que pudiera traer consigo este nuevo plano del orden jurídico. Para ello se cuenta con la Corte de la Unión Europea. Ya mencioné la existencia de ciertos tribunales penales, instituidos en la circunstancia de conflictos que han traído consigo violaciones gravísimas a los derechos de las personas. En estos casos —Nüremberg, Tokio, ex Yugoslavia, Ruanda y el futuro Tribunal Penal Internacional, previsto en la convención suscrita en Roma, en 1998, con abstención de México— no viene al caso únicamente la responsabilidad del Estado por delitos cometidos por sus agentes, sino la responsabilidad penal de estos mismos.

Otra cosa son las manifestaciones de justicia nacional internacionalizada, que ha quedado de manifiesto en el notorio caso del ex dictador chi-

leno Augusto Pinochet. Otra más, completamente distinta, es el exceso inaceptable en que se incurre con gran despliegue de fuerza cuando se pretende secuestrar para juzgar —título de un reciente libro del profesor Manuel González Oropeza—, bajo la divisa *male captus bene detentum*, como sucedió en la sentencia dictada por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso Álvarez Machain (1992).

VII. EXPECTATIVAS, POSIBILIDADES, LIMITACIONES

Es preciso que haya una amplia información sobre las consecuencias inmediatas y mediatas de la admisión por México de la competencia contenciosa de la CorteIDH. Es cierto que constituye un progreso notable. Empero, no se trata de una panacea —para la óptica de los individuos y de los grupos sociales— ni de un arma contundente y demoledora —desde la perspectiva de las autoridades nacionales—. Conviene precisar su naturaleza, su alcance, sus implicaciones, conservando la legítima esperanza que ese progreso suscita, y evitando, al mismo tiempo, ilusiones infundadas que pudieran llevar a la decepción y al desaliento.

Habrà debate, que seguramente se elevará de tono cuando algún “caso mexicano” llegue a la consideración formal de la Corte. Surgirán los defensores entusiastas de los derechos humanos, y también los autores y partidarios de esa versión banal y maliciosa de los organismos protectores, que atribuye a éstos la extraña misión de “defender a los delincuentes”. En este orden desordenado, se pretende montar el más falso y peligroso dilema: derechos humanos o seguridad pública. Una sociedad exasperada por la creciente delincuencia no vacilaría en optar, a ciegas, por la seguridad pública, a costa de la decadencia de los derechos humanos. Ese sería el producto de la siembra de una idea ominosa: la seguridad pública tiene un enemigo: las garantías individuales.

Vale la pena reflexionar sobre algunos aspectos de la justicia contenciosa interamericana que pudieran suscitar discusiones o extrañeza. Desde luego, como dije, esta jurisdicción actúa bajo normas precisas y conforme a pruebas que informen la convicción del tribunal. No es un tribunal político, ni una corte de equidad. La prueba persuasiva —no la conjetura— sigue siendo el sustento del juicio, aunque la jurisdicción internacional tiene mayores poderes probatorios y facultades de apreciación más amplias de las que suele tener un tribunal nacional.

La justicia internacional es subsidiaria con respecto a la nacional. Aquélla no releva a ésta, ni lo pretende. La más amplia y eficiente protección de los derechos humanos sigue recayendo en una justicia interna independiente, honorable y competente. Sería imposible trasladar a un tribunal internacional, lisa y llanamente, el enorme volumen de asuntos concernientes a derechos humanos cuyo conocimiento compete a las instancias internas. La actividad de una corte internacional puede ejercer un enorme impacto sobre las actuaciones nacionales, si aquélla cuenta con el respaldo de los organismos y de la opinión pública internacionales, con el apoyo de la opinión nacional y con el razonable respeto de los órganos estatales de mayor rango e influencia. Sin embargo, ni siquiera en el mejor de los casos podría pretender relevar a los órganos nacionales y asumir el conocimiento de todos los asuntos.

El procedimiento ante la justicia internacional plantea algunas exigencias que no se debe perder de vista. Ante todo, es necesario que primero se agoten los recursos internos (en México, por ejemplo, el amparo), antes de acudir a las instancias internacionales. Ya en esta etapa de carácter internacional, es preciso que se siga y concluya el procedimiento previsto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sólo después será practicable el juicio ante la CorteIDH. El desahogo de esta etapa puede significar mucho tiempo y mucho esfuerzo, desde el momento en que se consuma la violación de un derecho hasta el instante, varios años más tarde, en que la Corte dicta sentencia sobre las reparaciones debidas por el Estado a la víctima de la violación cometida.

La denuncia de una violación ante la Comisión Interamericana puede provenir de cualquier persona o grupo, no así la demanda ante la Corte. Ésta corresponde a otro Estado o a la propia Comisión Interamericana. En la práctica sólo la Comisión ha intervenido como demandante: tiene, “llave de acceso” a la Corte. Los particulares podrán comparecer directamente en ésta, sólo para la reclamación correspondiente a la reparación de daños. Este es el estado que guarda la cuestión en el sistema interamericano, que probablemente se desarrollará, en este aspecto, sobre las huellas del europeo: en noviembre de 1998 entró en vigor el Protocolo XI de la Convención de Roma, y con ello los particulares quedaron ampliamente legitimados para acudir directamente ante la Corte Europea, a título de demandantes. La Comisión Europea cesará de funcionar muy pronto. Tómese en cuenta, para apreciar estas diferencias, que la Corte Europea está integrada por cuarenta jueces que funcionan permanentemente, distribui-

dos en varias cámaras o salas, en tanto que la CorteIDH se compone de siete jueces que despachan en cuatro periodos de sesiones, a razón de dos semanas por periodo, siempre en forma de pleno.

Se discute sobre el carácter del tribunal internacional y del procedimiento que ante él se sigue y la sentencia que éste dicta: ¿se trata de una tercera o cuarta instancia, que revisa o anula resoluciones nacionales del más alto rango, e incluso opera sobre determinaciones de otras autoridades internas, como el Ejecutivo, en actos que le están reservados, o el Legislativo, en asuntos tales como el ejercicio de sus facultades de este carácter? En todo caso, es preciso tomar en cuenta —y de ahí extraer las conclusiones jurídicas pertinentes— que la jurisdicción internacional carecería de sentido y eficacia si sus resoluciones no prevalecieran sobre cualesquiera otras, de naturaleza nacional, que implican violación de un derecho humano o imposibilidad de reparar la violación cometida.

La ejecución de las resoluciones de la Corte tiene las posibilidades y afronta las limitaciones inherentes a la etapa actual del derecho internacional. No se provee a una ejecución compulsiva, como si se tratara de sentencias internas, para cuyo cumplimiento es posible recurrir a la fuerza pública. La Corte puede dar cuenta del incumplimiento a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. En la práctica, los Estados han cumplido las sentencias de la Corte.

La incorporación de México, cada vez más intensa, en el sistema internacional tutelar de los derechos humanos, probablemente traerá consigo la revisión de un tema destacado: la relación que existe entre norma nacional, es decir, de fuente legislativa interna, y norma internacional, esto es, de fuente reguladora externa, sea que en ésta participe el Estado nacional, sea que se mantenga ajeno a ella. Diversos países, entre ellos algunos del ámbito americano, se han ocupado en precisar constitucionalmente —o bien, jurisprudencialmente— la relación que existe entre los tratados y las disposiciones domésticas, inclusive las de rango constitucional. ¿Qué posición se reconoce a unas y otras en la pirámide normativa, vista con los ojos de la autoridad nacional?

Es obvio que la mayor garantía de eficacia de un órgano jurisdiccional como la CorteIDH reside en el grado de acatamiento convencido y activo que le brinden los Estados, autores y garantes del sistema. Lo es que esta misma finalidad se logra, igualmente, en la medida en que los particulares respeten las determinaciones de la Corte y concurran a la buena marcha de sus tareas. La presión, la intimidación, el halago, tan

frecuentes en otros órdenes de la actividad social y pública, no deben encontrar espacio en la justicia internacional. También aquí, como en el caso de los medios nacionales protectores de derechos, la fórmula del éxito radica en la arraigada y exigente cultura de los derechos humanos. Otro tanto se debe decir de la confianza que inspiren y la credibilidad que adquieran los órganos administrativos y judiciales con atribuciones en esta materia.