

México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Héctor Fix-Zamudio



COMISIÓN NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS

UNIDAD NACIONAL CONTRA
LA VIOLENCIA

Héctor Fix-Zamudio

MÉXICO Y LA CORTE
INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS



COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
MÉXICO, 1998

Primera edición:
ISBN 970-644-155-7

© **Comisión Nacional
de Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C.P. 10200, México, D.F.

Diseño de portada:
Humberto González Álvarez
Luis Manuel Becerril Gallardo

Impreso en México

CONTENIDO

Presentación	7
Introducción	9
I. Antecedentes	13
II. Funcionamiento del Sistema Interamericano	17
III. Consecuencias del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana	21

PRESENTACIÓN

Es una distinción honrosa hacer la presentación del ensayo *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, elaborado por el distinguido jurista Héctor Fix-Zamudio, integrante destacado del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien también es miembro del Colegio Nacional, así como investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El reconocimiento a su amplia solvencia moral y profundo conocimiento acerca de los Derechos Humanos, particularmente respecto al funcionamiento, competencia y atribuciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual fue juez y Presidente, lo hace la persona indicada para disertar sobre este tema, mismo que ha cobrado importancia inusitada a raíz de la decisión del Gobierno Mexicano de aceptar la jurisdicción obligatoria del citado órgano regional; decisión que hace más firme la participación de nuestro país en el movimiento internacional por los Derechos Humanos, demostrando con ello una genuina vocación en favor de la defensa de éstos en sus más variadas expresiones.

Con México sumarán ya 18 los Estados que aceptan la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, ampliándose de esta forma el sistema de protección de los Derechos Humanos en la región. La importante manifestación de la Cancillería mexicana en el sentido de aceptar

dicha competencia ratifica, una vez más, el compromiso del Gobierno Mexicano de garantizar, a través de mecanismos, tanto internos como externos, la defensa de los derechos fundamentales de los mexicanos.

Es cierto que aún falta agotar el procedimiento formal de aceptación en el que deberá intervenir la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, pero la sola voluntad externada por el Gobierno Mexicano con motivo de los festejos del cincuenta aniversario de la creación de la Organización de Estados Americanos, el 30 de abril de este año, alienta pues implica la incorporación plena de México al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y el fortalecimiento del sistema nacional ya existente.

Por ello el ensayo escrito por el doctor Héctor Fix-Zamudio cobra gran realce en estos momentos, en virtud de que explica –con la claridad que le caracteriza– el sentido y las consecuencias de la aceptación por parte de México; la competencia contenciosa del referido órgano de jurisdicción regional, así como el funcionamiento del Sistema Interamericano.

Estoy segura de que este trabajo de investigación producto de la experiencia del maestro Fix-Zamudio viene a contribuir al conocimiento de la cultura de los Derechos Humanos en nuestro país.

Mireille Roccatti

INTRODUCCIÓN

Debido al anuncio que hizo recientemente la doctora Rosario Green, Secretaria de Relaciones Exteriores, sobre la intención del propio Gobierno de México de reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta conveniente una explicación lo más sencilla posible, dirigida a los diversos sectores sociales de nuestro país, a fin de proporcionar una visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al cual pertenece el referido tribunal internacional, y precisar las consecuencias jurídicas que tiene dicho reconocimiento.

En primer lugar es necesario destacar que dicho reconocimiento se debe hacer por conducto de un documento del Gobierno de México que reconozca de manera expresa la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana, documento de ratificación que debe depositarse ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos en la ciudad de Washington, D.C., Estados Unidos de América, que es la sede de la Organización.

Pero previamente es necesario que el proyecto de aceptación sea sometido al Senado, órgano que, según el artículo 133 de la Constitución Federal, tiene encomendada la aprobación de los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República, ya que ese reconocimiento de competencia implica un compromiso de carácter internacional. También es necesario que se establezcan las condi-

ciones de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, la cual puede hacerse, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos”. Los 17 países que han reconocido hasta el momento la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana lo han hecho sin condiciones, de manera general y sin plazo determinado, pero siempre para hechos ocurridos con posterioridad a la fecha del depósito del documento de ratificación, por lo que no pueden reclamarse violaciones ocurridas con anterioridad a dicho depósito.

Debe quedar claro que sólo los Estados no requieren realizar una tramitación previa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sino que pueden acudir directamente ante la Corte para demandar a otro Estado, pero ambos deben estar sometidos a la competencia contenciosa de la Corte. Sin embargo, esta posibilidad es excepcional, y no se ha presentado ante la Corte Interamericana, ya que todos los casos sometidos a la misma han sido consecuencia de una demanda de la citada Comisión Interamericana, ante la cual deben presentarse previamente las reclamaciones individuales, y es la propia Comisión la que decide libremente los conflictos que considere conveniente plantear ante el Tribunal, siempre que el Estado demandado se hubiese sometido a la competencia jurisdiccional de la Corte.

Existe incertidumbre en diversos sectores sociales sobre las consecuencias del citado reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana por parte del Gobierno Mexicano. Ese sometimiento no significa, contra lo que pudiera creerse a primera vista, que exis-

ta la posibilidad de que el Gobierno de México pueda ser demandado ante dicho tribunal en un futuro próximo y en numerosas ocasiones, debido a la complicada situación que atraviesa actualmente nuestro país en materia de Derechos Humanos, que no es tan diversa, como pudiera pensarse, de la de otros países latinoamericanos, varios de los cuales han sido demandados ante la propia Corte Interamericana. Es preciso tomar en cuenta dos supuestos que no siempre son conocidos. En primer lugar, el acceso a la Corte Interamericana no es directo, como ya se ha dicho, respecto de reclamaciones individuales, las que deben presentarse previamente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la cual corresponde admitir y tramitar dichas reclamaciones, y en su caso formular recomendaciones al Gobierno involucrado, lo que ya ha ocurrido actualmente con varios casos que se han planteado contra el Gobierno Mexicano ante dicha Comisión, pues en tanto éste no se someta a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, la citada Comisión sólo puede formular una segunda recomendación, considerada definitiva, si considera que la primera no fue cumplida satisfactoriamente por el propio Gobierno, pero después del reconocimiento y siempre que se trate de hechos posteriores al mismo, podría la Comisión Interamericana someter el caso al tribunal, pero esto no ocurre en todos los asuntos que tramita, sino únicamente respecto de aquellos que considera conveniente hacerlo, generalmente por su carácter paradigmático, ya sería imposible demandar en todos los casos, ya que la Corte Interamericana no es un tribunal permanente.

En efecto, la Corte Interamericana se reúne en la ciudad de San José, Costa Rica, donde tiene su sede, únicamente en determinados periodos, que actualmente son cuatro en

el año, de dos semanas cada uno, no sólo para decidir los conflictos que se le han planteado, sino también para recibir oralmente las pruebas testimonial y pericial que ofrezcan las partes, y en varias ocasiones para aprobar medidas cautelares, que pueden ser de oficio en los casos que se tramitan ante ella, pero también a petición de la Comisión Interamericana respecto de asuntos que todavía se encuentran ante esta última, pero que pueden ser sometidos a la Corte Interamericana, cuando se trata de situaciones de extrema urgencia que así lo ameriten, y esto último se ha presentado con frecuencia.

Es preciso, por tanto, tomar en cuenta todos los aspectos para apreciar con claridad los efectos del reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, después de los estudios y la aprobación correspondiente por parte del Senado.

I. ANTECEDENTES

La Secretaria de Relaciones Exteriores de México, la distinguida internacionalista Rosario Green, declaró con motivo de la celebración del 50 aniversario de la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), que se efectuó en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de este año, que quería aprovechar esa solemne ocasión “para compartir con ustedes la importante decisión del gobierno de México de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”.

Dicha declaración requiere de una breve explicación a fin de que se comprenda con claridad el alcance del compromiso de nuestro país en el momento de que deposite la ratificación de esa intención ante la Secretaría General de la propia OEA. Como miembro de la CIDH durante 12 años y como presidente de ese tribunal por seis, la noticia de la manifestación de la secretaria Green me produjo una gran emoción, porque con ello México se integra plenamente al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

Dicho Sistema tuvo su origen en la transformación de la antigua Unión Panamericana, en la actual OEA, que se produjo hace 50 años en Bogotá, en la que también en esa fecha se expidió el importante documento denominado *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, ambos acontecimientos se efectuaron en una situación muy

trágica, es decir, en medio de la insurrección popular calificada como *Bogotazo*.

Fue en esa carta de fundación de la OEA en la que se esbozaron los principios del régimen de tutela de los Derechos Humanos, que se desarrolló de manera paulatina en dos etapas.

La primera fase se inició con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que tomó el modelo de la Comisión Europea, en la quinta reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, reunida en Santiago de Chile en 1959, por lo que dicha Comisión inició sus funciones en los primeros meses de 1960 y se integró desde entonces por siete miembros, electos a título personal por la Asamblea General de la OEA por un plazo de cuatro años, entre los propuestos por los Estados miembros, y que debían tener desde entonces, alta autoridad moral y reconocida vocación en materia de Derechos Humanos. La sede de la Comisión se fijó en Washington, D.C., Estados Unidos, que todavía conserva.

En los primeros años se otorgaron a la Comisión Interamericana únicamente funciones de promoción de los Derechos Humanos, pero en forma progresiva, debido a su excelente labor, se le confirieron mayores atribuciones, entre ellas la de recibir reclamaciones individuales sobre las violaciones de los Derechos Humanos consagrados en la Declaración antes mencionada, y con motivo de dichas reclamaciones, de procurar una solución amistosa con el Estado contra el cual se interponían y, en caso de no lograrlo, la Comisión formulaba recomendaciones no obligatorias. Pero además, y debido al predominio en esos años de regímenes militares autoritarios en una gran parte de los países latinoamericanos, también se le atribuyeron funciones que rebasaban las de su modelo europeo, como las de

realizar estudios generales sobre la situación de los Estados a los que se imputaban violaciones masivas y sistemáticas de Derechos Humanos; lo que era frecuente en esa época, y para ello podía realizar visitas *in loco*, cuando lo autorizaba el país involucrado. Estos estudios generales y la constante participación de la Comisión en la vigilancia y tutela de los Derechos Humanos, le permitieron atenuar e inclusive prevenir algunas de dichas violaciones generalizadas, con lo cual la Comisión adquirió un gran prestigio desde esa época.

Formaron parte de ella dos notables juristas mexicanos: Gabino Fraga y César Sepúlveda, quienes desempeñaron en su oportunidad la presidencia de dicho organismo de manera muy distinguida, lo que significa que desde sus comienzos México ha colaborado en ella y recientemente ha sido objeto de varias recomendaciones con motivo de reclamaciones individuales en su contra.

La segunda etapa del Sistema Interamericano comenzó con la entrada en vigor, el 18 de julio de 1978, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 (y por ese motivo se le conoce también como “Convención de San José”). En ella, además de incorporar las normas que habían regido a la Comisión Interamericana y recoger la experiencia de su valiosa actuación, se creó la CIDH, que inició formalmente sus funciones el 3 de septiembre de 1979, en esa misma ciudad, donde actualmente reside.

II. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se integra con siete jueces nacionales de los países que han suscrito dicha Convención Americana, y son electos por un periodo de seis años con una posible reelección, a título personal, y a proposición de los Estados partes en la Convención entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de Derechos Humanos, y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos. Debe destacarse que en enero de este año tomó posesión como juez de la Corte Interamericana, el distinguido jurista mexicano doctor Sergio García Ramírez.

De acuerdo con la citada Convención, la Corte Interamericana posee dos facultades esenciales. La primera es de carácter consultivo, ya que la Corte puede pronunciarse sobre la interpretación de los preceptos de dicha Convención, así como los de otros tratados internacionales sobre Derechos Humanos que tengan aplicación en el continente americano (un ejemplo sería el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos ratificado por numerosos países latinoamericanos), y puede hacerlo a solicitud de los Estados miembros de la OEA, de la Comisión Interamericana y de otros órganos de la propia organización, en lo que les compete. También puede ser consultada

la Corte por un Estado miembro sobre la compatibilidad entre cualesquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales, lo que ya ha ocurrido.

Hasta el momento la Corte ha pronunciado 15 opiniones consultivas solicitadas por varios Estados miembros y por la Comisión Interamericana, lo que ha permitido establecer la interpretación de varios preceptos de la Convención Americana. El gobierno de México planeó en 1997 una consulta que se encuentra actualmente en tramitación y que es posible que se decida en pocos meses y sería la número 16.

La segunda facultad de la Corte Interamericana es la de carácter contencioso o estrictamente jurisdiccional, para resolver las demandas que pueda interponer la Comisión Interamericana o un Estado que hubiese suscrito la Convención, contra otro Estado al cual se atribuyan violaciones de los Derechos Humanos establecidos en la propia Convención. Para que dicha demanda pueda presentarse es preciso que el Estado demandado (y también el demandante, en su caso) se hubiese sometido a la competencia contenciosa de la Corte, pues si bien es obligatoria la competencia de la Comisión para las reclamaciones individuales, la jurisdiccional de la Corte debe ser reconocida expresamente por los Estados, ya sea incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos, ya que únicamente la Comisión Interamericana o los Estados pueden presentar un caso ante la Corte.

Hasta la fecha son 17 los Estados que se han sometido expresamente a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, y lo han hecho de manera permanente e incondicional, para los hechos futuros a la fecha de la ratificación respectiva, la que se ha realizado en forma pau-

latina y en algunos casos recientemente, en cuanto algunos Estados han superado los regímenes autoritarios y han restablecido la democracia constitucional. Se señalan dichos Estados por orden alfabético y los años en que presentaron su ratificación. Argentina (1984), Bolivia (1993), Colombia (1985), Chile (1990), Costa Rica (1980), Ecuador (1984), El Salvador (1995), Guatemala (1987), Honduras (1981), Nicaragua (1991), Panamá (1990), Paraguay (1993), Perú (1981), Surinam (1987), Trinidad y Tobago (1991), Uruguay (1985) y Venezuela (1981).

Debe destacarse que de los 35 Estados que forman parte de la Organización, 25 han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos. México lo hizo el 24 de marzo de 1981, y la propia Convención fue aprobada por el Senado federal y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de mayo del mismo año, por lo que ya forma parte de nuestro derecho interno, de acuerdo con lo establecido por el artículo 133 de nuestra Constitución Federal. Lo anterior significa que los derechos establecidos por dicha Convención Americana que no contradigan y, por el contrario, complementen los establecidos por nuestra Carta Fundamental, pueden ser protegidos por medio del juicio de amparo, mas todavía no existe conciencia de esta posibilidad, pero lo cierto es que en algunos casos esos derechos han sido invocados en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Con excepción de algunos países del Caribe, sólo quedan Estados Unidos y Canadá como los que todavía no han suscrito la propia Convención Americana y que por supuesto tampoco han reconocido las facultades jurisdiccionales de la Corte Interamericana.

Por tanto, México será el Estado número 18 que se someterá a la competencia contenciosa de la Corte Intera-

mericana. De Latinoamérica, únicamente Brasil no ha hecho este reconocimiento, pero es factible que lo haga próximamente.

III. CONSECUENCIAS DEL RECONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA

Conviene preguntarnos cuáles serán las consecuencias para el Gobierno Mexicano en cuanto deposite el instrumento de ratificación. Como seguramente seguirá el sistema de los restantes países que se han sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana, la citada ratificación implicará que México pueda ser demandado por la Comisión Interamericana o por otro país que también se hubiese sometido a la competencia contenciosa, por imputársele la violación de los derechos establecidos en la propia Convención, por hechos realizados con posterioridad a la fecha de la ratificación. La demanda por otro país es excepcional, inclusive en el régimen europeo, y por ello todas las demandas que se han seguido ante la Corte han sido presentadas por la Comisión Interamericana, con motivo de reclamaciones individuales que han sido investigadas y han concluido con una recomendación.

Lo anterior no significa que el Gobierno Mexicano pueda ser constantemente objeto de demandas ante la Corte Interamericana. Es necesario tomar en consideración que la protección internacional de los Derechos Humanos es subsidiaria o complementaria de la de carácter nacional, ya que los Estados tienen a su cargo la protección cotidiana de los derechos fundamentales de sus habitantes, y por ello se exige que se agoten los recursos internos, salvo casos de excepción, antes de acudir a la vía internacional.

Por otra parte, las reclamaciones presentadas por los afectados o por los Organismos No Gubernamentales en representación de los primeros, no pueden hacerse directamente ante la Corte, sino que primero deben formularse ante la Comisión Interamericana, la que si considera admisibles las peticiones, realiza una investigación contradictoria, con audiencia del Estado demandado, para comprobar las violaciones alegadas, y sólo en el supuesto de que no se llegue a un arreglo amistoso, formula una recomendación al Estado respectivo para que repare las violaciones que se le atribuyen.

No todos los casos sometidos a la Comisión Interamericana se presentan ante la Corte, sino sólo aquellos que la propia Comisión estime convenientes, pues no es un tribunal permanente. La Corte Interamericana ha resuelto relativamente pocos casos, aun cuando los fallos de fondo se han incrementado constantemente (como ocurrió en los primeros años de funcionamiento de la Corte Europea), pero se han establecido criterios jurisprudenciales de gran importancia, que han innovado al derecho internacional de los Derechos Humanos.

Finalmente, en el supuesto de que el Gobierno de México sea considerado responsable de violaciones a los Derechos Humanos consagrados por la Convención, y tenga que reparar dichas violaciones y en su caso indemnizar a las víctimas o sus familiares, no significa que se trate de un gobierno que siga una política represiva de los Derechos Humanos, ya que lo que señala el tribunal en su fallo es que agentes del Estado han realizado dichas infracciones y que el Estado es responsable de las mismas, pero no se trata de una sentencia penal que señale a los citados agentes en lo individual. Esto ocurre constantemente en el sistema europeo, ya que la Corte de Derechos Humanos, que está funcionando desde 1959 en la ciudad de Estrasburgo, Francia,

decide de manera constante que algunos Estados, inclusive aquellos que tienen fama de respeto a los Derechos Humanos, son responsables de las violaciones que realizan los empleados y funcionarios a su servicio, y deben reparar dichas infracciones.

Por tanto, es necesario valorar en su justa dimensión el reconocimiento próximo de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por parte del Gobierno de México, ya que con ello se une a la gran mayoría de los países latinoamericanos que han hecho este reconocimiento, con objeto de otorgar a sus habitantes la facultad de acudir a la vía internacional (primero a la Comisión y ahora también por conducto de la primera, a la Corte) para reclamar la violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana, en aquellos casos muy calificados en los que no ha sido suficiente la protección de nuestros instrumentos nacionales.

Por ello estamos de acuerdo con la doctora Rosario Green, en cuanto sostuvo en la citada ciudad de Santa Fe de Bogotá, durante la celebración mencionada, que con

[...] esta decisión del gobierno mexicano (de reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana) nos acerca al concierto americano, cuya mayoría de países ha reconocido la jurisdicción de la CIDH. Construimos así mayor armonía con nuestro entorno regional y nos manifestamos claramente como parte de una comunidad hemisférica comprometida con los más altos valores de respeto a los derechos y libertades de los hombres y mujeres que habitamos en el continente americano.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de agosto de 1998 en los talleres de IMPRESORES ALDINA, S. A. de C. V., Obrero Mundial 201, Col. del Valle, C. P. 03100.

La edición consta de 2,000 ejemplares, y estuvo al cuidado de la Dirección de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.