

XVIII. EL FUTURO DE LA JURISDICCIÓN INTERAMERICANA

Las mejores aportaciones de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos se concretarán no sólo en su propio ejercicio jurisdiccional —la solución de casos— y en la calidad y novedad de la jurisprudencia que produzca, sino en la influencia que ejerza sobre la legislación, la jurisprudencia y la práctica de los países de América.¹

Una vertiente de este impacto se localiza en la recepción plena, por parte del derecho interno de los Estados, de las obligaciones que derivan de los artículos 1o. y 2o. de la Convención Americana, y de las consecuencias específicas que aquéllas implican.² De esta suerte, este instrumento conduciría, de forma creciente, la renovación de normas y medidas nacionales, que por supuesto pueden —y deben— ir más allá y más a fondo de lo que vaya el derecho internacional concentrado en la Convención. Éste es el “mínimo irreductible”, como lo es, en el plano interno, el catálogo de derechos de la Constitución política, no el máximo: la ley secundaria puede —y debe— ampliar el espacio de las garantías y las libertades.

Ésta es la referencia obligada para ponderar, a largo plazo, la eficacia de un sistema internacional tutelar de los derechos humanos, que no pretende relevar a los sistemas nacionales, sino precipitar su más deseable

1 “Es necesario precisar —señala Faúndez Ledesma— cómo es que este sistema afecta el trabajo diario de los tribunales, de los parlamentos nacionales, y de las autoridades administrativas. Sobre todo, aún queda por definir la forma como el derecho así diseñado ha influido en la mentalidad de burócratas, policías y militares”. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 455. Es decir, la importancia y eficacia de esta jurisdicción se medirán por su virtud transformadora; por su capacidad para generar un nuevo marco normativo, una práctica renovada, una mejor y más penetrante cultura de derechos humanos, y no sólo por el acierto o la novedad de las resoluciones que emita.

2 *Cfr.* Cançado Trindade, “Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en Méndez, Juan E. y Cox, Francisco (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 580 y ss.

transformación. Sería, a final de cuentas, un buen legado de la globalización.³ Evidentemente, las obligaciones contraídas a través de los tratados debieran gravitar con creciente fuerza sobre las resoluciones nacionales; particularmente, las jurisdiccionales,⁴ y las recomendaciones de la Comisión y la jurisprudencia de la Corte debieran permear el sistema judicial de los países americanos y contribuir a la fijación del rumbo en lo que respecta a la tutela de los derechos humanos. La experiencia europea en este orden de cosas podría ilustrar —sin olvido de particularidades respetables— una futura experiencia americana.⁵

Difícilmente podría decirse que la Convención Americana, en sus términos actuales, constituye el marco perfecto para el sistema jurisdiccional de tutela de los derechos humanos en este continente. La experiencia demuestra que puede y debe ser perfeccionada en diversos extremos, a fin de mejorar el funcionamiento del sistema y ensanchar la protección de los derechos que está llamado a servir. Por la vía reglamentaria se ha llegado lejos, dicho en términos generales. Cada uno de los de los sucesivos reglamentos de la Corte, expedidos por acuerdo de sus integrantes, ha incorporado novedades y progresos.⁶ Todavía es posible —y hay que pug-

3 El “fenómeno de la ‘globalización’ del sistema de derecho y de enjuiciamiento, con base en el sistema internacional de los derechos humanos, ha incorporado una nota decisiva con incidencia directa en los sistemas internos nacionales, en los niveles constitucionales, legales y reglamentarios. Es ampliamente conocida la experiencia de los tribunales internacionales, en particular de la Corte de Estrasburgo, y su influencia creciente sobre la legislación y tribunales no sólo europeos sino de otros países, inclusive en Iberoamérica”. Berzonce, “Relación general”, *El juez y la magistratura (Tendencias en los albores del siglo XXI)*, Buenos Aires, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Rubinzal-Culzoni Editores, 1999, p. 48.

4 *Cfr.* Buergenthal, que analiza el hecho de que las Corte domésticas —su estudio versa, específicamente, sobre el Reino Unido, Jamaica y Argentina— “se ven cada vez más ante la necesidad de interpretar sus leyes nacionales a la luz de las obligaciones internacionales contraídas por sus gobiernos al acceder a tratados que no han sido incorporados dentro de su derecho interno”. “La jurisprudencia internacional en el derecho interno”, en Nieto Navia, R. (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José, Costa Rica, Rafael Nieto Navia, Editor, Organización de los Estados Americanos-Unión Europea, 1994, pp. 82-83.

5 Al respecto, *cfr.* Farer, Tom J., “The Future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion versus Exposure”, en Méndez, Juan E. y Cox, Francisco (eds.), *op. cit.*, nota 2, pp. 522-523; y Buergenthal y Cassell, quienes sugieren que esta función alentadora u orientadora se proyecte sobre el trabajo de tribunales nacionales, autoridades legislativas y hacedores de políticas públicas “en sus esfuerzos por construir sociedades democráticas con respeto a los derechos individuales y al Estado de Derecho”, “The Future of the Inter-American Human Rights System”, *ibidem*, p. 570.

6 Para un panorama acerca de los desarrollos aportados por los reglamentos de 1980, 1991, 1996 y 2000, *cfr.* Cançado Trindade, “Informe: Bases para un proyecto de protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en VV.AA., *El sistema interamericano de protección de los*

nar por conseguirlo— realizar mayores avances dentro del marco que la Convención suministra.⁷ Pero algunos pasos adelante requerirían reformas a la Convención o complementos a través de un protocolo.⁸ Se estima que las propuestas conducentes a estos objetivos “deben formar... parte de un proceso de reflexión colectiva, a ser conducido en base permanente, con la participación de todos los actores del sistema interamericano de protección: Estados, órganos convencionales de supervisión internacional (Corte y Comisión Interamericanas de Derechos Humanos), el IIDH,⁹ las ONGs, y los beneficiarios del sistema en general”.¹⁰

Empero, algunos estimables observadores —dentro y fuera del sistema— han expresado reservas sobre la conveniencia o pertinencia de emprender ahora la revisión del principal instrumento normativo: la Convención.¹¹ Es obvio que esta respetable reticencia deriva de la incertidumbre que existe sobre la madurez del progreso democrático en los países americanos, proyectada sobre la actitud que éstos pudieran tener respecto al sistema interamericano tutelar de los derechos humanos.

derechos humanos en el umbral del siglo XXI. Memoria del Seminario. Noviembre de 1999, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, t. II, pp. 19 y ss.

7 Véase un interesante conjunto de sugerencias, sustentadas en un diagnóstico sobre la situación del sistema, en Buergenthal, T. y Cassell, D., *op. cit.*, nota 5, pp. 539 y ss. Para que el sistema alcance sus objetivos, es preciso que sea “accesible, efectivo, eficiente, justo, regido por la ley y creíble”, p. 558. Los procedimientos destinados a atender denuncias por violación de derechos individuales deben ser “accesibles, sencillos, expeditos y practicables para las víctimas; justos, creíbles y transparentes tanto para los gobiernos como para las víctimas y el público; y eficientes, efectivos y regidos por la ley”, p. 563.

8 El gobierno de Costa Rica elaboró y presentó a la OEA un proyecto de protocolo a la Convención Americana que revisa apreciablemente el sistema de la Corte, con vistas a extender la legitimación procesal de la víctima y fortalecer el funcionamiento de este tribunal. El proyecto fue sometido a la Asamblea General de la OEA reunida en San José, Costa Rica, del 4 al 6 de junio de 2000. Al proponerse un protocolo —señaló el canciller de ese país— “se evita modificar la Convención Americana, pues los efectos de la reforma se aplicarían únicamente a aquellos Estados que la ratifiquen. Además esta garantía se aplicaría únicamente a hechos ocurridos con posterioridad a la entrada en vigencia del Protocolo”. Rojas, Roberto, “Pasos firmes hacia el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista IIDH*, edición especial, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, núms. 30-31, s. f., p. 88.

9 Siglas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, organismo de investigación, docencia y promoción con sede en San José, Costa Rica, que ha realizado un notable trabajo en el ámbito de su especialidad.

10 Así lo ha sostenido Cançado Trindade, como se destaca en la *Relatoría* que figura en *op. cit.*, nota 6, t. II, p. 17. Asimismo, *cf.* Nikken, Pedro, “Observaciones sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos en vísperas de la Asamblea General de OEA (San José, junio de 2001)”, *Revista IIDH*, *cit.*, nota 8, p. 15.

11 Al respecto, *cf.* Buergenthal y Cassell, *op. cit.*, nota 5, p. 559; y Nikken, *op. cit.*, nota 10, p. 18.

En los términos vigentes de la Convención, la Corte no podría ampliar el número de sus integrantes ni conocer y resolver en salas o cámaras, como sería deseable. Tampoco podría reconocerse a la víctima de la violación, que ciertamente es parte material o sustancial en el litigio —no lo es la Comisión—, el derecho a ejercitar por sí misma la acción procesal, a pesar de que resulte lógico, conveniente e incluso indispensable, en opinión de no pocos comentaristas, poner en manos de aquella la potestad de actuar, esto es, la legitimación para promover el juicio y sostener en éste la pretensión que corresponde a un derecho o a un interés sustantivo. Para que esto ocurra se necesita reformar la Convención Americana, del modo que se modificó el régimen convencional europeo a través del Protocolo 11.

Hay que distinguir, pues, entre la cuestión de *lege lata* que nos reduce, y la de *lege ferenda*, que nos impulsa. A este respecto, la Convención no permite dos lecturas —una de derecho procesal y otra de derecho sustantivo—, sino sólo una. Lo que sucede es que las estipulaciones o las precisiones de carácter sustantivo han marchado con más diligencia que las soluciones de carácter procesal acogidas en la Convención.¹²

Por lo demás —e independientemente de que haya o no reformas a la Convención—, la CIDH carece de los recursos presupuestales indispensables para instalarse como tribunal permanente y ampliar el equipo auxiliar de la jurisdicción que requeriría un órgano de esas características. En suma, diversos temas se hallan en el orden del día para las jornadas que vengan; temas orgánicos y competenciales, pero también definiciones importantes sobre otros extremos del quehacer de la Corte y sus implicaciones.¹³

12 Mi apreciado colega en la Corte Interamericana, Cançado Trindade, se refiere a este punto como discrepancia de tesis o perspectivas. En efecto, observa la existencia de dos tesis: “a) la tesis de derecho procesal, según la cual mientras exista la disposición de la Convención Americana que señala que sólo los Estados partes y la CIDH [la Comisión] pueden someter un caso a la Corte (artículo 61.1) no se puede cambiar el rol de la CIDH, sin perjuicio de una participación procesal de la presunta víctima, como parte coadyuvante; [y] b) la tesis de derecho sustantivo, que yo personalmente —manifiesta Cançado Trindade— sostengo con toda convicción y firmeza... según la cual hay que partir de la titularidad de los derechos protegidos por la Convención, la cual es clara en que los titulares de dichos derechos son los individuos, verdadera parte sustantiva demandante, siendo la CIDH guardiana de la Convención americana, que auxilia a la Corte en el contencioso bajo la Convención como defensora del interés público. El proceso, en mi entender, no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para tornar efectivo el derecho y realizar la justicia”. “Prólogo”, en VV.AA., *op. cit.*, nota 6, t. II, p. 59.

13 Cfr. García Ramírez, Sergio, “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001, pp. 1118 y ss.

La propia Corte Europea, no obstante su madurez y la participación de tan elevado número de países en el sistema respectivo —todos los miembros del Consejo de Europa—,¹⁴ se enfrenta igualmente a problemas derivados de su actual actividad y de su desarrollo previsible. A esos problemas no son ajenos, por cierto, el reforzamiento de la tutela nacional de los derechos de quienes se hallan sujetos a la jurisdicción de los Estados europeos, la necesidad de incrementar los recursos financieros destinados a sostener aquella institución, la ejecución efectiva de las determinaciones de la justicia internacional y la posibilidad de llevar adelante, en el futuro, una reforma radical de la Convención Europea.¹⁵ La Corte de aquel continente —un tribunal para ochocientos millones de personas— ha incrementado sus tareas de forma espectacular. Se ha dicho, con frase expresiva, que ha alcanzado su “velocidad de crucero”.¹⁶

La Corte Internacional de Justicia también padece problemas financieros, que se reflejan en su despacho jurisdiccional: “las dificultades de la solución judicial de controversias —se ha observado— no derivan como antes de la actitud reacia de los Estados. Ellas se hallan en el plano financiero. Al mismo tiempo que la Corte vive su hora de gloria, se encuentra desde el punto de vista presupuestario paradójicamente en el peor momento de su historia”. La consecuencia de las restricciones presupuestarias es la mayor lentitud de los procesos.¹⁷

Los derechos humanos constituyen un tema central en la agenda contemporánea de la OEA, así como en las agendas nacionales. Así consta en

14 El Estatuto de este organismo europeo fue suscrito en Londres, el 5 de mayo de 1949. Inicialmente contó con veintitrés Estados miembros; hoy, con cuarenta y uno.

15 Agréguese a esto —que recoge el criterio del presidente de la Corte Europea— la independencia del tribunal y la propuesta de candidatos de la mayor calidad para ocupar los cargos judiciales. *Cfr.* Wildhaber, Luzius, “The European Convention of Human Rights: Past, Present and Future”, *The European Convention of Human Rights at 50. Human Rights Information Bulletin*, Special Issue núm. 50, noviembre de 2000, p. 7. En este artículo se informa sobre el incremento en el número de casos que llegan a ese tribunal: 500% en los últimos siete años. Acerca de los requerimientos del sistema europeo de los derechos humanos, *cfr.* igualmente —en el mismo sentido que Wildhaber— Lord Russell-Johnston, presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *ibidem*, p. 34.

16 El concepto es del magistrado español Pastor Ridruejo, que agrega: “y entiendo que no puede dar más de sí, que apenas si es posible aumentar la producción, el ritmo de trabajo, es decir el número de decisiones. La productividad tiene un límite, porque hay que compaginarla con la calidad, que en el campo jurisdiccional significa nada menos que la justicia”. “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la reforma de la reforma”, en VV.AA., *op. cit.*, nota 6, p. 675.

17 Kohen, Marcelo G., “El futuro de la Corte Internacional de Justicia a la luz de la práctica reciente”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Argentina, I-II, 1998, pp. 155-156.

las expresiones políticas de los órganos de mayor autoridad. Se ha dicho, inclusive, que “no es exagerado afirmar que el sistema interamericano de derechos humanos ha sido el área que mayor proyección y prestigio le ha dado a la Organización de Estados Americanos (OEA), dentro y fuera del hemisferio”.¹⁸ No obstante, en diversos círculos bien calificados existe todavía, como antes indiqué, cierta reticencia frente a la idea de revisar la Convención. Surge el temor de que este proceso pudiera retraer el desarrollo del sistema tutelar. Sea lo que fuere, hay que alentar el desenvolvimiento y fortalecimiento del sistema, sin olvidar la diferencia que media entre lo practicable, lo necesario y lo deseable. El desarrollo de este sistema debe analizarse a la luz de su pasado, que constituye la circunstancia generadora, y su presente, que integra la circunstancia conservadora, por una parte, y transformadora, por la otra.

En el desarrollo del sistema que ahora nos ocupa influirá, por supuesto, el curso que sigan la regionalización —que es el espacio en el que aquél se desplaza— y la mundialización —una energía que llega a todos los espacios—, con sus expresiones en diversos órdenes: derechos humanos, derecho de gentes, soberanías nacionales, jurisdicciones internacionales, principalmente. También llegarán a este punto, de manera influyente, ciertas instancias externas: la opinión pública,¹⁹ cada vez más poderosa —pero no siempre suficientemente informada y genuina—, además de las corrientes de jurisprudencia y doctrina, fuentes del derecho internacional público.

En este mismo ámbito de intereses e inquietudes, habrá que estar atentos al futuro de las naciones de América, que hoy mismo reflexionan y se agitan al empuje de novedades relevantes, intensas y frecuentes.²⁰ El sig-

18 Ayala Corao, “Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista IIDH*, *cit.*, nota 8, p. 91.

19 Las relaciones entre “el pueblo” y la administración de justicia son particularmente variadas y complejas, a partir del concepto mismo de que “la justicia emana del pueblo” (artículo 117.1 de la Constitución española). Esas relaciones abarcan, asimismo, la función del pueblo junto a la Constitución, esto es, la opinión pública, desde la perspectiva que a este respecto propone Carl Schmitt. *Cfr. Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1952, pp. 280 y ss. La opinión, que “gobierna al gobierno”, también pudiera determinar el rumbo de la justicia. Los medios masivos juegan un doble papel: por una parte, desafían la independencia judicial; por la otra, apuntalan la labor de los jueces. *Cfr. Berizonce, “Recientes tendencias”, op. cit.*, nota 3, p. 54.

20 En el balance que mencioné *supra* acerca de la situación actual de los derechos humanos, Cañado Trindade, que se refiere al panorama mundial, apunta con razón que el progreso observado “no ha sido lineal, sino más bien pendular. Ha habido momentos históricos de avances, pero lamentablemente también de retrocesos, cuando no hay aquí espacio para retrocesos. En este umbral del siglo XXI, aún resta un largo camino por recorrer”. Cañado Trindade, *op. cit.*, nota 12, p. 379.

no de aquéllas no es uno solo: hay señales diversas y encontradas. Veremos el producto —los productos, a cada paso— de la dialéctica que se acelera entre los Estados y la sociedad plural, inquiriente, requirente, crítica; y de la que existe —muy lejos de haberse agotado en una improbable conclusión de la historia— entre las tendencias de la democracia y las del autoritarismo, que trabajan por sus fueros.

En todo caso, no hay duda sobre la necesidad imperiosa de que los Estados brinden un apoyo sustancial, sostenido y creciente al sistema interamericano.²¹ Los Estados son, como se ha manifestado, la “primera línea” o el “primer frente” en la defensa de los derechos humanos;²² de ahí que se afirme: “la garantía de la efectividad del sistema depende exclusivamente de los Estados que lo sustentan”.²³ En este orden de cosas, el porvenir dependerá del grado de compromiso efectivo que los Estados —uno a uno, y todos en conjunto— brinden a la Comisión y a la Corte para el buen despacho de sus funciones y la eficacia de sus determinaciones. No sobra ponderar la enorme importancia, verdaderamente decisiva, que tiene la comprensión nacional hacia las normas, instituciones e implicaciones jurídicas que los Estados han acogido, en el ejercicio de su soberanía, al ratificar la Convención Americana o adherirse a ella, y al aceptar —con la aplicación de una cláusula que es, precisamente, facultativa— la jurisdicción contenciosa de la Corte.

También será importante, para trazar el horizonte del sistema continental protector de los derechos humanos, y el de la Corte inserta en él, llevar cuenta y razón de otro sistema de encuentros, entendimientos, equilibrios: la relación entre la OEA y los Estados —igualmente uno a uno y en conjunto— que la integran; así como la cambiante situación que guarde la OEA, enclave de la Corte, en el equilibrio continental y en el equilibrio mundial.

Conviene reiterar, con las palabras de un ilustre jurista, que

si las luchas por los derechos son el vehículo necesario mediante el que se afirman necesidades vitales insatisfechas, es esencialmente gracias a ellas como se producen los cambios progresivos en la esfera del derecho posi-

21 Así, Grossman, Claudio, “El sistema interamericano de derechos humanos”, *Foreign Affairs* (en español), México, vol. I, núm. 3, otoño-invierno de 2001, pp. 124-125.

22 *Cfr.* Buergenthal y Cassell, *op. cit.*, nota 5, pp. 540 y 542-544.

23 Nikken, *op. cit.*, nota 10, p. 31.

vo: desde el reconocimiento constitucional de nuevos derechos fundamentales hasta la elaboración de nuevas garantías legales para los derechos ya reconocidos, de la evolución de la jurisprudencia a la exigencia de responsabilidades políticas por la violación de los derechos ya garantizados. Y es precisamente en esta capacidad de cambiar o de influenciar la legislación, la jurisdicción, el gobierno y la administración en lo que consiste la fuerza y el éxito de una lucha social; en cambio, es signo de esterilidad o de debilidad su carencia de solidez o, peor aún, de objetivos institucionales aptos para garantizar y estabilizar esas peticiones en formas jurídicas positivas.²⁴

En fin, abundan más las preguntas que las respuestas. Sin embargo, lo cierto es que ahora —como antes, como después— el destino de los derechos fundamentales, con todo lo que éstos significan para la vida del hombre, depende de una labor convencida y combativa. Nuevamente, la respuesta se localiza en la lucha por el derecho, que florece ahí donde no desmaya la exigencia empeñosa de los derechos individuales y sociales. De esta exigencia depende la vigencia de los derechos humanos, cuyo destino, a menudo incierto, hoy se enfrenta a nuevos obstáculos y recelos. Habrá que enfrentarlos, superarlos, contra viento y marea, porque nuevamente se halla en juego la dignidad del ser humano, el tema que a todos concierne.

24 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillas Basoco y Rocío Cantarero Bandrés, 3a. ed., Madrid, Trotta, 1998, p. 946.