

## PERSPECTIVAS Y FUTURO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estructura y atribuciones actuales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. III. *Estudios sobre las perspectivas del Sistema Interamericano y en particular de la Corte*. IV. *Diversas propuestas*. V. *El acceso directo de las víctimas, sus familiares y abogados en la reforma a la situación actual de la Corte Interamericana. El ejemplo del sistema europeo*. VI. *Modificaciones complementarias*. VII. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

1. Si pretendemos hacer un estudio sobre las perspectivas y la proyección hacia el futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tenemos que partir de la base de la situación actual del Tribunal y de la labor tan encomiable que ha desarrollado durante veintiséis años de actividad, pero también debemos tomar en cuenta las estrechas relaciones que por razón de sus funciones existen con la Comisión Interamericana, que lleva veinte años adicionales a los de la Corte por haber sido establecida con bastante anterioridad a esta última, pero ambas instituciones, como es bien sabido, fueron incorporadas al texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con atribuciones íntimamente vinculadas.

2. También es preciso considerar los graves obstáculos que tanto la Corte como la Comisión Interamericanas han tenido que superar para realizar sus funciones, impedimentos que son numerosos y complejos. El primero de los cuales es la severa limitación de recursos que ha restringido las posibilidades de reuniones más frecuentes de ambos organismos,

que han debido realizar sus actividades con un gran esfuerzo personal de sus integrantes. Además, las restricciones presupuestarias afectan a su estructura por la escasez del personal profesional y técnico indispensable para sus actividades. A todo lo anterior debemos agregar la gran distancia geográfica entre los dos organismos tutelares, ya que mientras la Comisión reside desde su creación en la ciudad de Washington, D. C., la Corte tiene su sede, también desde su fundación, en la ciudad de San José, Costa Rica.

3. No obstante todos estos inconvenientes, tanto la Corte como la Comisión han efectuado una labor encomiable con los escasos medios de los cuales disponen, de manera que los precedentes de la segunda y la jurisprudencia de la primera han establecido lineamientos esenciales para la evolución progresiva de la tutela de los derechos humanos previstos en los tratados ratificados por los Estados americanos, y con mayor razón la de aquéllos que han reconocido expresamente la competencia jurisdiccional de la Corte, que han sido muy numerosos, y entre ellos se encuentran todos los países latinoamericanos y algunos del Caribe angloamericano, pero no por los Estados más importantes de Norteamérica como Estados Unidos y Canadá, que tampoco ha ratificado la Convención Americana

4. En consecuencia, a los Estados parte de la Organización que se han mencionado, sólo se les puede aplicar por parte de la Comisión Interamericana la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y en cierto sentido las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana que poseen un campo de aplicación mucho más amplio, ya que en ellas se han invocado, además de la Convención Interamericana, diversos tratados reconocidos por los Estados americanos, y un ejemplo evidente en esta dirección es la *Opinión Consultiva número 16*, solicitada por el gobierno de México, y resuelta por dicho Tribunal el 1o. de octubre de 1999. Esta importante consulta se refirió al tema del derecho de todo extranjero procesado penalmente y que enfrenta la posibilidad de la pena de muerte a ser notificado desde el momento de su arresto sobre la posibilidad de recurrir a las autoridades diplomáticas competentes del Estado de su nacionalidad y que cuente con las garantías de un proceso debido, el cual incluye los derechos a la información, notificación y comunicación, que incluyen la asistencia consular y su vínculo con la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. En los puntos resolutivos de dicha Opinión Consultiva número 16 la Corte Interamericana

sostuvo esencialmente que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares *conciérne* a la protección de los derechos del extranjero procesado penalmente, y está integrado a la normativa internacional de los derechos humanos, por lo que la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero, impide que adquiera eficacia, en los casos concretos, el *derecho al debido proceso* consagrado en el artículo 80. de la Convención Americana y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. Sobre esta misma materia, la Corte Internacional de Justicia dictó dos fallos sobre cuestiones similares a las planteadas en la citada Opinión Consultiva número 16, el primero, resuelto por dicha Corte el 27 de junio en el caso de los nacionales alemanes hermanos *Le Grand*, interpuesto por el gobierno de la República Federal Alemana contra los Estados Unidos de América, y el segundo, decidido el 31 de marzo de 2004 por la misma Corte Internacional de Justicia en el caso denominado *Avena y otros*, planteado por el gobierno de México, también contra los Estados Unidos. En los dos procesos se invocó la violación de la citada Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, vinculado a la de otros instrumentos internacionales de derechos humanos y se consideró responsable al gobierno de los Estados Unidos por la infracción a dichos instrumentos, con argumentos muy similares a los expresados por la Corte Interamericana en la referida opinión consultiva; si bien no se hizo referencia expresa a dicho precedente en los mencionados fallos de la Corte Internacional de Justicia, resulta evidente su influencia.<sup>1</sup>

6. Si se pretende que la aflictiva situación de los dos organismos principales de la tutela de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos, se supere en los próximos años, así sea de manera paulatina, es preciso una reforma esencial de la estructura y funciones de la Comisión y de la Corte Interamericanas reguladas por el texto actual de la Convención Americana, y por ello se ha advertido una gran preocupación por parte de la misma Organización, los citados organismos, algunos Estados partes, un sector importante de la doctrina y de las organizaciones no gubernamentales, ya que todos ellos han formulado en el transcurso de los últimos años numerosas propuestas en diversas reuniones y foros de discusión, con el objeto de redactar un proyecto de Proto-

1 Gómez Robledo, Juan Manuel, "El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México contra Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, núm. 5, 2005, pp. 173-220.

colo adicional a la citada Convención Americana. El análisis de estos esfuerzos constituyen el objeto esencial de este breve estudio, inevitablemente superficial.

## II. ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES ACTUALES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

7. No tenemos el propósito de examinar, así sea brevemente la composición y funciones de la Corte Interamericana, mismas que han sido objeto de numerosos estudios, inclusive algunos por parte del autor de estas reflexiones,<sup>2</sup> pero que ya conforman un acervo considerable de doctrina y de comentarios respecto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y específicamente sobre el Tribunal.<sup>3</sup>

2 Entre nuestros modestos trabajos sobre la Corte Interamericana podemos citar el más reciente intitulado “Notas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en la obra coordinada por Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Segado, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 163-224.

3 La bibliografía sobre esta materia es muy prolífica, por lo que nos limitaremos a señalar las obras más recientes y significativas de acuerdo con nuestro criterio, citando con preferencia a los libros monográficos: Zovatto, Daniel, *Antecedentes de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1983; *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985; Piza R., Rodolfo E. y Trejos, Gerardo, *Derecho internacional de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, 1989; Ventura, Manuel y Zovatto, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y Principios*, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1989; Buergenthal, Thomas *et al.*, *La protección de los derechos humanos en las Américas*, trad. de Rodolfo Piza Escalante, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1990; Gros Espiell, Héctor, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991; Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *El proceso transnacional. Particularidades procesales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, EDIAR, 1992; Hitters, Juan Carlos, *Derecho internacional de los derechos humanos*, t. II: *Sistema Interamericano. El Pacto de San José, Costa Rica*, Buenos Aires, EDIAR, 1993; Nieto Navia, Rafael, *Introducción al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Bogotá, Editorial Temis-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993; Nieto Nava, Rafael (ed.), *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994; Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 2a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999; Gómez Robledo Verduzco, Alonso, *Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, UNAM-Porrúa, 2000.

8. Por tanto, consideramos más útil resaltar la evolución dinámica y progresiva de los órganos principales del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Continente Americano, es decir, la Comisión y la Corte, los que no obstante todos los impedimentos que han debido superar y aquéllos que todavía les afectan, han logrado resultados muy consistentes debido al esfuerzo continuado y admirable de sus integrantes, comisionados y jueces, durante los cuarenta y seis y veintiséis años respectivamente, de sus actividades, que hemos participado como ocurre con el que esto escribe, así sea modestamente en esos empeños.

9. Si bien no resulta sencillo separar en un estudio como el presente, la labor de la Comisión Interamericana respecto de la Corte, ya que como hemos insistido ambos organismos tutelares están íntimamente relacionados, debido a la finalidad concreta de este sencillo trabajo, concentraremos nuestra atención, hasta donde es posible, en la evolución del Tribunal, el cual inició sus funciones el 3 de septiembre de 1979, en la Ceremonia Solemne de Instalación en la ciudad de San José Costa Rica, donde reside desde entonces,<sup>4</sup> de acuerdo con el Convenio de Sede del 10 de septiembre de 1981.<sup>5</sup>

10. Nos ocuparemos de varios aspectos básicos del desarrollo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde su establecimiento en 1979, hasta finales de 2005. Entre dichos sectores podemos mencionar: a) *Estructura*; b) *Atribuciones*; c) *Procedimientos*; d) *Resoluciones y su cumplimiento*; e) *Reparaciones*; f) *Financiamiento*; y g) *Jurisprudencia*.

11. A). *Estructura*. En cuanto a la composición de la Corte Interamericana se ha avanzado muy poco en todos estos años. Desde la creación de la Corte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 52-73), el número de los jueces que la integran se han mantenido estático, ya que no obstante haberse extendido tanto su competencia, sus actividades y el número de países que se han sometido expresamente a su competencia contenciosa o jurisdiccional, el Tribunal se compone de *siete jueces titulares*, y su integración se ha ampliado en determinados asuntos a los *jueces ad hoc*, que únicamente actúan en los casos concre-

4 Cfr. "Memoria de Instalación", *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, pp. 415-482.

5 Cfr. "Convenio de sede entre el gobierno de la República de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano (actualizado a junio de 2005)*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, pp. 229-239.

tos para los cuales han sido designados. Esta composición es notoriamente insuficiente para realizar las importantes tareas que deben desempeñar sus integrantes, especialmente si hacemos la comparación con su similar, la Corte Europea de Derechos Humanos, que desde su inicio en 1959, se integra con un juez por cada país que ha ratificado la Convención de Roma y se ha afiliado al Consejo de Europa, por lo que al crecer el número de Estados parte, ha aumentado proporcionalmente el número de juzgadores, que actualmente alcanza la suma de 46.

12. Por otra parte, debe tomarse en consideración que no se trata de un *tribunal permanente*, sino que los jueces, que residen en sus países de origen y desempeñan otras ocupaciones, sólo viajan algunas veces por año, que si bien se han incrementado de manera paulatina, no son tampoco suficientes para realizar con eficacia sus actividades judiciales. De acuerdo con el cuidadoso estudio efectuado por el juez Manuel Ventura Robles, distinguido jurista costarricense que por muchos años desempeñó con gran eficiencia el cargo de secretario principal de la Corte Interamericana, el número de sesiones anual ha aumentado muy paulatinamente y con muchas dificultades económicas, si se toma en cuenta que en el periodo de 1979 a 1986, año en el cual la Comisión Interamericana le sometió los primeros casos contenciosos, se realizaban únicamente dos sesiones anuales con un total de cuatro semanas y así se mantuvo por varios años hasta 1994, en que se incrementó a tres sesiones al año, que llegó a nueve semanas en algunas etapas, hasta cuatro sesiones anuales en 1998, y únicamente en los últimos dos años debido a financiamiento externo de la Unión Europea, se han efectuado algunas sesiones de trabajo adicionales fuera de la sede, en algunas ciudades de América Latina.<sup>6</sup>

13. En cuanto al personal profesional, técnico y administrativo, tampoco su crecimiento tiene congruencia con el desarrollo de la competencia y actividad de la Corte Interamericana, si se toma en consideración que el Tribunal inició sus funciones con cuatro personas cuyos sueldos eran cubiertos por la Organización, o sean el secretario, el secretario adjunto y dos secretarías, y la remuneración del escaso personal adicional

6 “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: un camino hacia un tribunal permanente”, en el libro editado por el juez y entonces presidente Antonio Cançado Trindade y por el mismo juez Ventura Robles, *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2005, pp. 129-147.

de apoyo como el bibliotecario y algunos empleados administrativos tenía que ser cubierta, así como gastos adicionales, con el generoso subsidio, habida cuenta las posibilidades presupuestales del país sede, de cien mil dólares anuales que puntualmente ha cubierto hasta la actualidad el gobierno de Costa Rica. A partir de 1994 y con serias dificultades se logró el apoyo de la Organización para contratar cuatro abogados como auxilio de la labor de los jueces. Hasta fines de 1997, después de intensas negociaciones, se logró por fin obtener la autonomía administrativa de la Corte, que estaba ya establecida en su Estatuto de 1980, y con ello, con los lineamientos del personal de la OEA se logró por fin incorporar formalmente al Tribunal al secretario, al secretario adjunto, los escasos abogados que colaboran con los jueces, al personal de la biblioteca y algunos empleados administrativos. En los últimos años, con el subsidio de Costa Rica se han contratado algunos abogados auxiliares.<sup>7</sup> No obstante estos avances, el personal de la Corte es muy escaso si lo comparamos con el número de casos contenciosos y las opiniones consultivas resueltos, y los que se encuentran en tramitación, así como las medidas precautorias adoptadas.

14. B) *Atribuciones*. No nos detendremos en el análisis de las funciones de la Corte Interamericana, que han sido estudiadas con profundidad por la doctrina internacional y constitucional, sino que nos limitaremos a describirlas sumariamente. Como es bien sabido el Tribunal posee dos competencias esenciales: la *contenciosa o jurisdiccional* y la *consultiva*, pero también es conveniente destacar su intensa labor tutelar por medio de las llamadas *medidas provisionales*, las que en el ámbito del derecho interno corresponden a las *medidas o providencias precautorias o cautelares*, dictadas de oficio por la Corte en asuntos de su conocimiento, y un gran número de ellas a solicitud de la Comisión Interamericana en asuntos tramitados ante esta última y que no han sido todavía sometidos al Tribunal, en los términos del artículo 63, inciso 2, de la Convención Americana, las que proceden en casos de extrema gravedad y urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, y que en la práctica han evitado en un porcentaje elevado de casos, evitar violaciones a los derechos de las víctimas, sus familiares, así como de testigos y peritos.

<sup>7</sup> *Idem*.

15. El número de asuntos contenciosos, opiniones consultivas y medidas precautorias ha aumentado en forma acelerada en los últimos años, no obstante las limitaciones económicas y de personal que padece la Corte, lo que implica el aumento considerable en la labor de los jueces y el personal de apoyo, pese a lo cual se ha logrado resolver un acervo creciente de controversias, consultas y medidas, únicamente por el esfuerzo excepcional de todos los miembros del Tribunal.

16. C) *Procedimientos*. En este sector la labor de la Corte ha sido excepcional si se toma en consideración que el primer Reglamento expedido por la Corte en 1980 al inicio de sus actividades, el que fue necesario modificar en varias ocasiones para adaptarlo a los requerimientos de la tramitación de acuerdo con la experiencia del propio Tribunal, se inspiró directamente en el Estatuto y el Reglamento de la Corte Internacional de Justicia, y que por tratarse de reglas apropiadas para controversias entre países, no era adecuado para resolver cuestiones relativas a la tutela de los derechos humanos de carácter internacional. Después de varias modificaciones, el citado Reglamento fue sustituido por otros en 1991 y 1997, cada uno de los cuales significó un avance en el perfeccionamiento de las normas procesales que contenía, hasta que finalmente fue sustituido por el vigente expedido en 2000, con modificaciones en 2003, pero en esta última regulación se observa un gran progreso en la tramitación de los diversos asuntos de competencia de la Corte, al reducirse notoriamente los plazos procesales y obtenerse una concentración procesal muy efectiva, dentro de las posibilidades reales de un Tribunal no permanente.

15. Estos avances se advierten en la duración de la tramitación de los casos contenciosos, según el documentado informe rendido por el actual presidente de la Corte Interamericana, el muy destacado jurista mexicano Sergio García Ramírez, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización el 10 de marzo de 2006, cuya parte relativa conviene transcribir:

Bajo el Reglamento de 1980, la duración promedio de la tramitación de los casos contenciosos era de *39 meses*, tiempo que se redujo a *38 meses* bajo el Reglamento de 1991, y aumentó de nuevo durante la vigencia del de 1996, *40.5 meses*. La reformas de 2000 y 2003, seguidas por la modificación de prácticas procesales, han permitido que la duración promedio actual sea de *21 meses*,

esto es, casi la mitad de la que se observaba anteriormente (las cursivas son del autor).<sup>8</sup>

18. Es preciso recordar que si bien el número de asuntos sometidos a la Corte ha aumentado en forma creciente en estos últimos años, el esfuerzo personal de los integrantes de la Corte y las constantes modificaciones procesales, han tenido un resultado muy apreciable en la duración de los asuntos contenciosos, y además también se ha obtenido mejor prontitud en la tramitación de las opiniones consultivas y de las medidas provisionales.

19. D) *Resoluciones y su cumplimiento*. De acuerdo con la clasificación procesal generalmente aceptada, la Corte Interamericana, y en su caso su presidente, pueden dictar tres clases de resoluciones: *decretos*, *autos* y *sentencias*. De manera implícita esta clasificación está regulada por el artículo 29 del citado Reglamento, de acuerdo con el cual las sentencias y las resoluciones que pongan fin al proceso son de la competencia exclusiva de la Corte, pero las demás resoluciones serán dictadas por el presidente cuando el Tribunal no estuviere reunido, salvo disposición en contrario. Además, toda decisión del presidente que no sea de mero trámite puede ser recurrida ante la Corte. El mismo Reglamento, de acuerdo con la práctica, ha conferido el nombre de *sentencia* no sólo a la que pone fin al conflicto al decidir el fondo de la controversia, que por lo mismo podemos calificar de *definitiva*, sino también a las resoluciones que deciden excepciones preliminares o establecen los aspectos específicos de las indemnizaciones y reparaciones, lo que corresponde a las resoluciones que algunos códigos procesales denominan tradicionalmente *sentencias interlocutorias*, pero que en sentido estricto deben considerarse como *autos*.

20. Las sentencias condenatorias pronunciadas por la Corte Interamericana deben estimarse como *obligatorias pero no ejecutivas* para los Estados partes considerados como responsables (pero no estrictamente *declarativas*), de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 63, inciso I, de la Convención Americana, el cual dispone que si la Corte decide que hubo violación de un derecho o libertad protegidos por la misma Convención, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce del derecho o de la libertad conculcados, y

<sup>8</sup> “Síntesis del Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos correspondiente al ejercicio de 2004, que se presenta a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de Estados Americanos”, p. 6 del ejemplar no impreso.

dispondrá asimismo, si ello fuera posible, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. Desde el inicio de sus actividades en 1979 hasta fines de 2005, la Corte Interamericana ha dictado 139 resoluciones calificadas como sentencias por su Reglamento, de las cuales 68 pueden estimarse en estricto sentido como *sentencias de fondo*.

21. En cuanto al *cumplimiento y ejecución* de las resoluciones condenatorias y de reparaciones, su acatamiento por parte de los Estados involucrados y las autoridades internas pueden calificarse como *satisfactorios en cuanto a las cuestiones de fondo*. Sin embargo, la Corte ha efectuado diversos actos de supervisión de las sentencias y resoluciones del Tribunal, de acuerdo con los cuales, se considera complicado el cumplimiento de las resoluciones judiciales internas en diversos aspectos, en especial los vinculados con la investigación de hechos y responsabilidades. En tal virtud, de acuerdo con lo informado por el presidente García Ramírez en el documento mencionado anteriormente,<sup>9</sup> el Tribunal no puede declarar concluidos los casos en los que existen puntos pendientes de observancia, y por ello únicamente se ha dispuesto el cierre de 11.9 por ciento del número total de asuntos contenciosos resueltos, y para facilitar su cumplimiento en varias ocasiones se han mencionado a los Estados alternativas de seguimiento. Debe tomarse en consideración que de acuerdo con el deber de información que se atribuye a la Corte por los artículos 65 de la Convención Americana y 30 de su Estatuto, se han expuesto ante la Asamblea General el estado que guarda el cumplimiento de las sentencias, lo que no ha resultado efectivo, por lo que en esta materia se advierte la ausencia de un organismo que de manera específica se encargue de supervisar el cumplimiento de los fallos de la Corte, y al respecto podemos señalar, en vía de ejemplo, las funciones que corresponden al *Comité de Ministros del Consejo de Europa*, que tiene la facultad bastante eficaz de fiscalizar el cumplimiento de las resoluciones de la Corte Europea de los Derechos Humanos.

22. E). *Reparaciones*. En esta materia la evolución de la Corte Interamericana ha sido muy creativa, si se toma en cuenta que en los primeros

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.

casos presentados en 1986,<sup>10</sup> se decidió otorgar *directamente* a los familiares de las víctimas que fueron objeto en ambos casos de desaparición forzada, una indemnización pecuniaria, pero la forma, la cuantía y las modalidades de la misma fueron establecidas directamente por el Tribunal, debido a la deficiente regulación de los procedimientos internos de los países latinoamericanos para cubrir las reparaciones pecuniarias que debían satisfacer los Estados responsables,<sup>11</sup> con lo cual se separó del modelo europeo en el cual se confiere al Estado responsable la facultad de decidir la forma de cumplir con el fallo compensatorio, y únicamente cuando el cumplimiento es deficiente, la Corte Europea a petición del afectado puede otorgar una justa indemnización (artículos 41 del texto actualizado de la Convención Europea y 60 del Reglamento de la Corte).

23. Con posterioridad y de manera paulatina la Corte Interamericana ha perfeccionado tanto los aspectos relativos a la indemnización pecuniaria, como los relativos a otras medidas de reparación con el objeto de restablecer a los afectados en el goce de sus derechos,<sup>12</sup> todo ello para lograr, hasta donde ello es posible, aproximarse al ideal de la *restitutio in integrum* de los derechos conculcados, por medio de modos específicos que varían de acuerdo con la lesión o lesiones infligidas. Este desarrollo ha llegado a establecer el *daño al proyecto de vida* de las víctimas, el que se apoya en torno a la idea de la realización personal y tiene como referencia diversos datos de la personalidad y del desarrollo individual, relativos a las expectativas de la persona y su capacidad para acceder a éstas.<sup>13</sup>

10 Es decir, los casos de *Velázquez Rodríguez y Godínez Cruz contra el Gobierno de Honduras*, resueltos en cuanto al fondo el 19 de julio de 1988 y 20 de enero de 1989, respectivamente, y de manera conjunta en cuanto a las reparaciones el 21 de julio de 1989.

11 De acuerdo con el artículo 68, inciso 2, de la Convención Americana: “La parte del fallo que *establezca indemnización compensatoria* se podrá ejecutar en el respectivo país por el *procedimiento interno vigente para la ejecución de las sentencias contra el Estado*” (las cursivas son del autor).

12 *Cfr.* Aguiar A. Asdrúbal, “La responsabilidad internacional del Estado por violación de Derechos Humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, núm. 17, enero-junio de 1993, pp. 9-46; Fix-Zamudio, Héctor, “La responsabilidad Internacional del Estado en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 205-242.

13 *Cfr.* García Ramírez, Sergio, “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones”, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004, cit.*, nota 4, pp. 1-85.

24. También de manera paulatina pero constante se ha efectuado un avance en el procedimiento, en cuanto se ha procurado, y así ha sido la práctica en los casos más recientes, que las reparaciones se determinen, en cuanto es posible, en la misma sentencia de fondo, con el objeto de abreviar la tramitación, pero cuando se requiere mayor información, una vez establecida la responsabilidad del Estado en el fallo definitivo, se realiza un procedimiento posterior en el cual se dicta en una resolución que recibe el nombre de *sentencia de reparaciones* (artículo 56 del Reglamento de la Corte).

25. F) El sector más problemático para la Corte Interamericana ha sido el relativo al *financiamiento*, que de manera evidente ha sido desde los inicios del Tribunal notoriamente insuficiente, y si bien ha aumentado de manera muy lenta, no se ha ajustado a las funciones y las actividades cada vez más intensas de sus integrantes. En el minucioso análisis estadístico que ha elaborado el juez Manuel Ventura Robles,<sup>14</sup> se destaca que la aportación de la OEA a la Corte ascendía a la suma de *200,000 dólares americanos* en el año de 1980, y que únicamente ascendió a *293,700* en el año de 1986; se incrementó relativamente en el lapso de 1986 a 1994, ya que en ese último año llegó a *501,200*, y en el año de 2001, el presupuesto subió a *un millón 114,700 dólares*. A partir de entonces se ha elevado en sumas pequeñas para compensar la inflación monetaria, y en ocasiones ha sufrido algunos descuentos eventuales. Al respecto, en el informe ya mencionado del presidente García Ramírez ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, destaca que el presupuesto ordinario previsto para 2006, es inferior a *un millón cuatrocientos mil dólares*, que debido al crecimiento acelerado de las actividades de la Corte resalta por su insuficiencia.<sup>15</sup>

26. Una precisión importante es la relativa a que los jueces de la Corte reciben una compensación simbólica y viáticos reducidos por sus labores, inclusive inferior a la que se cubre por la Organización a servicios remunerados por días de labores al personal eventual de la OEA, por lo que puede considerarse como una actividad honorífica que se desempeña por el sentido de justicia internacional de los miembros de la Corte, y

<sup>14</sup> “La Corte Interamericana de Derechos Humanos. camino hacia un tribunal permanente”, *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit., nota 6, pp. 129-147.

<sup>15</sup> “Síntesis del Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos correspondiente al ejercicio de 2004...”, cit., nota 8, p. 20.

que repercute en una proporción mínima en el presupuesto ordinario de esta.<sup>16</sup>

27. Esta situación de financiamiento inadecuado y desproporcionado con respecto al tipo de funciones y número de actividades de la Corte Interamericana se ha atenuado en ciertos aspectos básicos de apoyo a sus labores, *debido a la ayuda económica de la Unión Europea* que se inició en 1994 y que se ha prolongado en todos estos años por medio del proyecto *Apoyo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos* y que se tradujo en un mejoramiento para la Biblioteca conjunta de la Corte y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, no sólo en cuanto a la actualización del acervo bibliográfico y hemerográfico, sino también en el fortalecimiento de los equipos y materiales de información así como en el desarrollo de publicaciones electrónicas, en los cuales se ha avanzado notoriamente en los últimos años. También se hizo posible la publicación de las resoluciones y fallos de la Corte,<sup>17</sup> y de otras ediciones de gran trascendencia de trabajos y aportaciones académicas realizadas en diversas reuniones organizadas por el mismo Tribunal. Además en el año de 2005, el mismo Consejo de Europa proporcionó un donativo adicional para la celebración de algunas reuniones fuera de la sede de la Corte, que resultaron de gran utilidad. Para complementar el financiamiento de las

16 Para todas estas cuestiones es importante consultar varias intervenciones ante la Organización por parte del entonces distinguido presidente de la Corte el notable internacionalista brasileño profesor Antonio Cançado Trindade, especialmente el documento fechado el 10 de octubre de 2001 intitulado “Presentación del presidente de la Corte Interamericana juez Antonio Cançado Trindade ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos”, en la obra *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit., nota 6, pp. 584-629. Sería transcribir algunas de las elocuentes palabras pronunciadas por el Juez Cançado sobre esta materia: “...entre los tribunales internacionales existentes en el mundo hoy día, que tienen la misma jerarquía que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta última es la única que no paga salario a sus jueces. El trabajo de éstos se transforma en un verdadero apostolado, por cuanto tienen que desdoblarse en esfuerzos en sus actividades profesionales permanentes en sus respectivos países de origen. Y, con el pasar de los años, y la aproximación del crepúsculo de su vida funcional, por mayor que sea el ánimo de los señores magistrados —que afortunadamente siempre ha sido muy grande—, quizás ya ni siempre reste suficiente energía y salud para tanto...” p. 492.

17 Es conveniente aclarar que en un principio dichas resoluciones eran financiadas y publicadas por la Organización de Estados Americanos por medio de una imprenta en la ciudad de Washington, sede de las instalaciones principales de la propia Organización pero que fue suprimida posteriormente por razones presupuestales, por lo que el costo y realización de las mismas quedó a cargo de la Comisión y de la Corte a través de su presupuesto ordinario, lo que constituyó desde entonces una carga adicional.

publicaciones del Tribunal se recibieron donativos voluntarios de los gobiernos de México, Brasil, Dinamarca y Finlandia.

28. Debe resaltarse el apoyo económico del gobierno de Costa Rica, que además del subsidio anual que tiene su base en el Convenio de Sede, y al cual nos hemos referido con anterioridad (véase párrafo 13), ha proporcionado otras aportaciones adicionales, como la que permitió la adquisición del inmueble que ha ocupado la Corte desde el inicio de sus actividades, y que era alquilado (1993), y más adelante una nueva aportación importante (2000-2001), con fondos de cooperación internacional obtenidos por el mismo gobierno de Costa Rica, y que se destinaron a la adquisición de un inmueble cercano a la ubicación del citado edificio del Tribunal para la casa sede de la Biblioteca conjunta Corte-Instituto y la creación de una biblioteca virtual. Esta casa sede de la Biblioteca y en la cual también se instaló un centro de documentación, era una necesidad imperiosa debido a que el acervo de la biblioteca estaba en gran parte en la cochera del edificio de la Corte, en condiciones sumamente precarias.<sup>18</sup>

29. G) *Jurisprudencia*. Las resoluciones de los asuntos contenciosos y de los criterios expresados en las diecinueve Opiniones Consultivas hasta ahora emitidas por la Corte Interamericana han formado un acervo muy importante de jurisprudencia sobre temas muy amplios relativos a la interpretación de la Convención Interamericana, pero también de otros instrumentos internacionales que consagran derechos humanos y que han sido ratificados por la mayoría de los Estados Americanos, jurisprudencia que ha servido de orientación no sólo a organismos internacionales sino también y de manera esencial, ha influido de manera creciente en las decisiones de los organismos internos, especialmente de naturaleza jurisdiccional.<sup>19</sup>

18 Resulta conveniente destacar que el edificio principal de la Corte y que proporcionó primero en alquiler y posteriormente donado en propiedad, originalmente era una casa particular con una construcción amplia y además dentro de un terreno extenso que admitía otras edificaciones, no obstante lo cual su utilidad era inadecuada para las instalaciones del tribunal, el que debido a varias donaciones voluntarias, ajenas al presupuesto ordinario, ha podido adaptarse de manera paulatina a las funciones y actividades crecientes del propio Tribunal.

19 Como un ejemplo podemos citar el documentado estudio del conocido jurista peruano actualmente juez de la Corte Interamericana Diego García Sayán en su documentado análisis “Una viva interacción: Corte Interamericana y tribunales internos”, en el vo-

30. La jurisprudencia de la Corte Interamericana que debe considerarse como un acervo de gran importancia y que abarca numerosos temas, ha tenido una amplia difusión en el ámbito de la jurisprudencia de otros tribunales internacionales, pero también en la doctrina y las publicaciones de mayor prestigio, tanto revistas como estudios monográficos, y como hemos dicho anteriormente en la práctica y en las resoluciones de los tribunales internos, especialmente latinoamericanos. Este cuerpo de precedentes ha sido ampliamente difundido por la misma Corte Interamericana por conducto de varias publicaciones,<sup>20</sup> entre las cuales podemos destacar dos de particular interés: el coordinado por el actual presidente de la Corte Interamericana juez Sergio García Ramírez, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*;<sup>21</sup> y una recopilación sistematizada más reciente y exhaustiva con el título “Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979-2004)”, elaborada por el personal de la Corte Interamericana.<sup>22</sup> Además, el Tribunal ha realizado una amplia divulgación de sus criterios jurisprudenciales tanto en publicaciones impresas como los seis volúmenes que contienen sentencias de casos contenciosos y decisiones en opiniones consultivas, aparecidos en 2005, así como en varias publicaciones electrónicas contenidas en discos compactos, y toda ésta se incorporará en su totalidad en el mes

lumen *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004*, cit., nota 4, pp. 323-384.

20 Entre otras se puede mencionar : *Sistematización de las resoluciones Judiciales: compendios agosto de 1986*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, junio de 2001, 3 ts.; *Medidas provisionales, compendios 1987-1996; junio 1999-junio 2000; julio 2000-junio 2001; junio 2001-junio 2003*; cuatro tomos publicados por la misma Corte Interamericana; *Doctrina latinoamericana de derecho internacional*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2 ts., 2003.

21 *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 1200 pp. y que además de un amplio estudio introductorio elaborado por el propio juez García Ramírez con la colaboración de Mauricio Iván del Toro Huerta, con el título “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, pp. 1-47, cuenta con dos índices temáticos, uno de *casos contenciosos* (pp. 1147-1187) y otro de *opiniones consultivas* (pp. 1188-1196). Se encuentra en prensa un segundo volumen, que actualiza esta importante información.

22 Forma parte del volumen conmemorativo ya citado en varias ocasiones en este ensayo, intitulado *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: (1979-2004)*, cit., nota 4, pp. 523-1228, y que abarca un gran porcentaje de dicho volumen. Se advierte la nota de los compiladores en el sentido de que la jurisprudencia abarca el período de 1981 hasta la contenida en los pronunciamientos de junio de 2005.

de junio de este año a la *página web* de la Corte, reorganizada en su totalidad.<sup>23</sup>

### III. ESTUDIOS SOBRE LAS PERSPECTIVAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO Y EN PARTICULAR DE LA CORTE

31. Trataremos de hacer una reseña muy breve de los intentos de modificaciones que se han propuesto en los últimos años, tanto por parte de la OEA, como por los órganos del sistema, así como por parte de la academia y por las organizaciones no gubernamentales ya que todos ellos coinciden en la necesidad de una reforma sustancial de todo el sistema.

32. Debido a la experiencia de los protocolos ya aprobados a la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>24</sup> se ha tenido la intención desde hace varios años de lograr el perfeccionamiento del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos, por medio de un nuevo protocolo que establezca una reestructuración de los órganos de tutela del sistema, así como las modificaciones procesales adecuadas que reúnan la evolución desarrollada por los reglamentos tanto de la Comisión como de la Corte Interamericanas.<sup>25</sup>

33. Para hacer referencia únicamente a las actividades más recientes podemos mencionar el Seminario sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, organizado por la Comisión Interamericana con participación de la Corte Interamericana en la ciudad de Washington, D. C., durante los días 2 a 4 de diciembre de 1996, cuyo objeto esencial fue el

23 <http://www.corteidh.or.cr>.

24 La Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido adicionada por dos Protocolos, el primero se refiere a *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, suscrito en la ciudad de San Salvador el 17 de noviembre de 1988; en vigor desde el 16 de noviembre de 1999, y por ello se le conoce también como Protocolo de San Salvador, el cual fue ratificado por México el 16 de abril de 1996 y aprobado por el Senado Federal con publicación en *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de septiembre de 1998; el segundo Protocolo es el Relativo a la *Abolición de la Pena de Muerte*, aprobado en la ciudad de Asunción, Paraguay el 18 de junio de 1990, y en vigor el 28 de agosto de 1991.

25 Puede consultarse como ejemplo el documento elaborado por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos el 26 de noviembre de 1966 intitulado *Hacia una nueva visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser G. CP./doc. 2838/96.

debatir el futuro del referido sistema.<sup>26</sup> Varios de los temas examinados en esa reunión fueron incorporados en el libro *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*.<sup>27</sup> Ese Seminario puede considerarse como el inicio hacia un movimiento de posibles reformas a la Convención Interamericana, con el objeto de perfeccionar el sistema de protección y particularmente sus dos organismos tutelares, ya que marcó un camino para realizar posteriores reuniones y debates sobre el sistema interamericano. En esta dirección es importante mencionar que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos dedicó a este tema el número 30-31 de su *Revista IIDH*, al *Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*.<sup>28</sup>

34. La polémica sobre el tema prosiguió, ya que la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Comisión Permanente de la OEA, con el objeto de cumplir un mandato de la Asamblea General, convocó una sesión especial efectuada también en la ciudad de Washington en abril de 1997 con un grupo de expertos gubernamentales. Además, en la Asamblea General reunida en la ciudad de Lima, Perú, en junio de 1997, se reiteró la necesidad de continuar las deliberaciones sobre el futuro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos con la colaboración del citado Instituto Interamericano.

35. A su vez, la Corte Interamericana promovió un conjunto de actividades para realizar aportaciones para el mejoramiento del sistema en general y del propio tribunal en particular y así, en su periodo de sesiones realizadas en su sede de San José, Costa Rica, del 18 al 29 de enero de 1999, tomó la decisión de estudiar los posibles medios para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos, y para ese objeto designó como relator al notable internacionalista juez Antonio A. Cançado Trindade y a una Comisión de Seguimiento integrada por el mismo relator y los jueces Máximo Pacheco Gómez, Hernán Salgado Pesantes y Sergio García Ramírez.

36. La referida Comisión de Seguimiento organizó varios eventos, el primero de los cuales se realizó en la misma ciudad de San José, Costa

26 Los debates de esa reunión fueron consignados en el Documento OEA/Ser/L/II. 95. Doc. 28 del 11 de marzo de 1997.

27 *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

28 *Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 2001.

Rica los días 23 y 24 de noviembre de 1999, por conducto de Seminario intitulado “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI”, en el cual se presentaron numerosas ponencias por los miembros de la Corte y de la Comisión Interamericanas, así como por destacados juristas e integrantes de organizaciones no gubernamentales, las que fueron publicadas en un grueso volumen con el título *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Seminario de Noviembre de 1999*.<sup>29</sup>

37. La Corte Interamericana organizó en su sede cuatro reuniones de expertos sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano, que se realizaron las primeras en septiembre y noviembre del mismo año de 1999 y las últimas en el mes de febrero de 2000, en las cuales se alcanzaron valiosas conclusiones. Todo el material fue reunido por el relator, el juez Antonio A. Cançado Trindade, en esa época presidente de la Corte, en una extensa relatoría. Tanto las actas de estas reuniones de expertos como la citada relatoría y otros documentos fueron publicados en la obra *Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para fortalecer su Mecanismo de Protección. Relator: Antonio Cançado Trindade*.<sup>30</sup> La obra más reciente sobre esta materia es la coordinada por los jueces de la Corte Interamericana Antonio Augusto Cançado Trindade y Manuel Ventura Robles, *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.<sup>31</sup>

#### IV. DIVERSAS PROPUESTAS

38. Como puede observarse, existe un amplio material de estudio y un conjunto de propuestas para la elaboración del proyecto de Protocolo a la Convención Americana dirigido al perfeccionamiento del Sistema Intera-

<sup>29</sup> *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Seminario de Noviembre de 1999*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, t. I.

<sup>30</sup> *Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para fortalecer su Mecanismo de Protección. Relator: Antonio Cançado Trindade*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, mayo de 2001, t. II.

<sup>31</sup> *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, 2005.

americano de Derechos Humanos y de sus dos organismos tutelares. No es nuestro propósito analizar toda esa documentación, lo que excedería los límites de este estudio, sino exclusivamente señalar las propuestas esenciales sobre esta materia, dirigidas esencialmente hacia la Corte Interamericana, pero sin olvidar a la Comisión, pues como ya se ha dicho estos dos organismos deben actuar conjuntamente y de manera interrelacionada.<sup>32</sup>

39. De manera sumaria podemos sintetizar nuestros puntos de vista sobre las reformas que deben introducirse en un posible Protocolo a la Convención Americana, relacionados específicamente con la Corte Interamericana, pero éstos no pueden realizarse sin cambios paralelos en la Comisión Interamericana. Pero para que las propuestas puedan realizarse en la práctica, en primer lugar deben modificarse los sistemas de financiamiento de la Organización respecto de los dos organismos del Sistema Interamericano. En efecto, no obstante las numerosas declaraciones de la Asamblea General de la OEA sobre el fortalecimiento del sistema, la realidad es que dicho financiamiento ha sido muy exiguo y notoriamente insuficiente inclusive respecto de las actividades actuales de los dos órganos, en especial de la Corte Interamericana, ya que el número de los casos que le ha sometido la Comisión ha aumentado considerablemente en los últimos años, sin que se incremente el presupuesto de manera adecuada, e inclusive se le han hecho descuentos sobre las sumas aprobadas. Ha sido tanta la penuria del Tribunal, que únicamente debido a los programas que ha patrocinado desde hace varios años la Unión Europea, le ha sido posible hacer publicaciones no sólo de sus fallos sino también de reuniones académicas e institucionales; fortalecer la Biblioteca (que es conjunta con el Instituto Interamericano), así como incorporar la tecnología de la informática a sus actividades.

40. Al menos se ha logrado un pequeño avance, pero significativo en el fortalecimiento de la Corte Interamericana, al obtenerse de la Organización, después de prolongadas y constantes gestiones, el reconocimiento de la *autonomía presupuestal y administrativa* del Tribunal, cuya in-

32 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Jornadas de Derecho Internacional. Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos*, organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 2002, OEA, Secretaría General, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, 2002, pp. 287-310.

dependencia fue establecida implícitamente por la Convención y de manera expresa por su Estatuto,<sup>33</sup> lo que le ha permitido incrementar su personal profesional y técnico, pero todavía insuficiente para la realización de sus actividades actuales.

41. Haremos una referencia muy sintética, a las diversas propuestas que se han formulado, y abordaremos en primer término las relativas a *la composición y funcionamiento del Tribunal* respecto de las cuales existe la opinión mayoritaria de que debe transformarse en un *tribunal permanente*,<sup>34</sup> pero consideramos que esa situación no resulta factible de manera inmediata, en especial en virtud de las dificultades financieras que hemos señalado, pero tendría mayores posibilidades un cambio paulatino, el que podría realizarse en varias etapas.

42. Resulta evidente que la evolución que ha experimentado el sistema interamericano requiere de un aumento en el número de comisionados y de jueces en los dos órganos que lo integran, ya que el número de siete es notoriamente insuficiente, no sólo por lo que respecta a las labores que tienen encomendadas y que se han incrementado en los últimos años, sino también debido a que se ha ampliado el número de países que han suscrito la Convención Americana, y que se han sometido a las facultades jurisdiccionales de la Corte, por lo que sería no sólo conveniente sino indispensable que un número mayor de dichos países pudiesen contar con comisionados y jueces de su nacionalidad, aun cuando no sería por ahora posible que el Tribunal se formase con jueces de cada uno de los países que hubiesen ratificado la Convención y reconocido su competencia contenciosa, de acuerdo con el modelo europeo.

43. Si bien a largo plazo y con la debida preparación la Corte Interamericana debería convertirse en un *tribunal permanente*, en la realidad actual no parece posible esa transformación radical, si tomamos en cuenta la limitación de recursos de la Organización de Estados Americanos, si los comparamos con los que dispone la Unión Europea. Debido a esta

33 El artículo 1o. del Estatuto de la Corte, que tiene como epígrafe *Naturaleza y régimen jurídico*, dispone; “La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una *institución* (sería más propio hablar de organismo) *judicial autónoma* cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte ejerce sus funciones de conformidad con las disposiciones de la citada Convención y del presente Estatuto” (las cursivas son del autor).

34 *Cfr.* Ventura Robles, Manuel, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: camino hacia un tribunal permanente”, *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cit.*, nota 6, pp. 121-172.

situación, consideramos que el crecimiento de la Corte Interamericana debe ser mucho más moderado, de manera que en un futuro próximo se puede estimar factible un *incremento prudente de siete actuales a once* de los jueces y de los comisionados con un resultado favorable para las atribuciones y actividades de ambos organismos tutelares, en virtud de que les permitiría formar dos salas de cinco miembros cada una y con ello duplicar el número de sesiones, sin perjuicio de que el Pleno respectivo pudiese reunirse en algunas ocasiones en las que fuese necesario tomar decisiones de carácter general.

44. Por otra parte, esa organización más compleja requeriría que los presidentes de la Comisión y de la Corte Interamericanas durante la duración de su cargo *residieran en la sede*, y que además no integren las Salas, sino únicamente la dirección del Pleno con el fin de que pudiesen realizar de manera continuada su difícil labor de la tramitación de los asuntos respectivos y la fiscalización de las actividades administrativas del Tribunal, todo ello con el apoyo de la Comisión Permanente de la propia Corte.

45. Existe consenso en diversos foros y en la doctrina la necesidad de revisar la situación de los *jueces ad hoc*, que pueden designar los gobiernos si el juez de su nacionalidad se excusa en intervenir en un asunto que los afecta o si no existe en la integración de la Corte un juzgador nacional de ese país (artículos 55 de la Convención, 10 del Estatuto y 18 del Reglamento). Esta institución se inspiró en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, lo que se justifica debido a que dicho tribunal conoce de conflictos entre los Estados y se ha considerado conveniente que uno de sus jueces sea experto en el derecho nacional de cada parte, lo que ya no resulta tan evidente en relación con un tribunal de derechos humanos. Es cierto que la institución de los *jueces ad hoc* también está reconocida por la Convención Europea en su actual artículo 27, inciso 2, pero debido a que la Corte respectiva se integra por un juez por cada Estado miembro, se acude con poca frecuencia a esa figura.

46. En la experiencia de la Corte Interamericana varios de los jueces *ad hoc* se han desempeñado con independencia e imparcialidad, pero el problema no resulta tanto de la conducta de dichos juzgadores, sino en la complicación que se produce en la integración del tribunal que debido a su composición reducida, con frecuencia debe funcionar para el conocimiento y decisión de los diversos asuntos, en unos con la participación de dichos jueces *ad hoc* y en otros sólo con los titulares. Además, esa compo-

ción se complica, como ya ha ocurrido, cuando un Estado designa más de un juez de su nacionalidad cuando existen varias controversias en las que ha sido demandado, ya que la regulación sobre esta materia lo ha permitido, lo que resulta inconveniente para el funcionamiento de la Corte.

47. Un aspecto de gran importancia es el relativo a la *sede de los órganos del sistema*, ya que actualmente la residencia de ambos órganos se encuentra en lugares muy alejados geográficamente (es decir, la Comisión en Washington y la Corte en San José, Costa Rica), debido a circunstancias históricas que actualmente no se justifican, ya que se trata de dos organismos tutelares, que como hemos señalado en varias ocasiones, deben funcionar permanentemente de manera coordinada. Por tanto, es preciso que se encuentren en la misma sede como ocurrió con el sistema europeo durante los años en que estuvo en actividad la Comisión respectiva, ya que tanto ésta como la Corte residieron desde sus inicios en la misma ciudad, Estrasburgo, Francia, e inclusive durante varios años en el mismo edificio, lo que les permitió una interrelación constante y fluida. Además, tanto la Corte como la Comisión Europea hasta la supresión de esta última por el Protocolo número 11 de la Convención Europea que entró en vigor el 1o. de noviembre de 1998, funcionaron en varias salas, que la Corte ha aumentado en virtud de que en la actualidad cuenta con 46 jueces, uno por cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa que han suscrito la citada Convención.<sup>35</sup>

48. En la actualidad la Corte Interamericana ha tenido el reconocimiento expreso y con efectos permanentes de su competencia jurisdiccional por todos los Estados latinoamericanos y algunos del Caribe angloamericano, por lo que como hemos señalado debe considerarse una *Corte Latinoamericana de Derechos Humanos*. En virtud de lo anterior estimamos que los dos organismos deben residir en la ciudad de San José, Costa Rica, ya que debe considerarse injustificado que los reclamantes deban acudir hasta Washington para presentar sus quejas, aun cuando en esta ciudad se encuentre la oficina central de la OEA. Por otra parte, si bien tanto la Corte como la Comisión deben reunirse periódicamente por mandato expreso de la Asamblea General de la Organización, y han hecho el esfuerzo por realizar dichas reuniones conjuntas, las mismas

35 La bibliografía sobre el Sistema Europeo es muy abundante, pero como el examen del mismo no es objeto de este modesto estudio, nos limitamos a citar la obra más reciente sobre la situación actual del Tribunal. *Cfr.* Marguénaud, Jean Pierre, *La Cour Européenne des Droits de L'Homme*, 3a. ed., París, Dalloz, 2005.

han sido escasas, onerosas y complicadas, por lo que la residencia en la misma ciudad es la solución más adecuada tanto para los promoventes como para los representantes de los Estados que se han sometido a la competencia de la Corte.

V. EL ACCESO DIRECTO DE LAS VÍCTIMAS, SUS FAMILIARES Y ABOGADOS  
COMO POSIBLE REFORMA A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CORTE  
INTERAMERICANA. EL EJEMPLO DEL SISTEMA EUROPEO

49. C) La cuestión más complicada es la relativa al *acceso directo de las víctimas, sus familiares y representantes* ante la Corte Latinoamericana, por la cual ha luchado con tanto empeño el notable internacionalista, juez y presidente de la Corte Interamericana profesor Antonio Cançado Trindade, tanto en su cuidadosa y documentada relatoría resultado de los diversos foros y reuniones organizados por la propia Corte (véase párrafos 31-38), como en estudios doctrinales y gestiones ante la Organización,<sup>36</sup> y parecía confirmarlo la sustancial reforma al sistema europeo de derechos humanos por conducto del Protocolo número 11 a la Convención de Roma, que hemos citado, y por el cual se estableció el principio del *acceso directo de la víctima, sus familiares y representantes ante la Corte Europea de Derechos Humanos*, lo que se consideró como un gran avance en la tutela de la persona humana en su calidad de sujeto de derecho internacional.

50. Los resultados muy desfavorables de esta modificación europea, que además suprimió la Comisión que había servido de apoyo esencial a las labores de la Corte, confirma el principio que ha predominado en la doctrina del derecho internacional sobre el carácter *subsidiario y complementario de los organismos internacionales* en relación con la protección de los derechos humanos por parte de los organismos nacionales, ya que esta última es la que debe considerarse como la primaria y fundamental. El ideal del acceso directo es una aspiración muy atractiva, pero la realidad nos señala que uno de los problemas más acuciantes de la im-

36 Cfr. Cançado Trindade, Antonio Augusto, entre otros estudios: "A personalidade e capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito do direito internacional", *Jornadas de Derecho Internacional*, cit., nota 32, pp. 311-347; *id.* "La Consolidación de la personalidad y capacidad jurídica internacionales del ser humano en la agenda de los derechos humanos del siglo XXI", *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit., nota 6, pp. 173-192.

partición de justicia en nuestra época en el ámbito interno, pero con mayor razón en el internacional, consiste en el agobio de los organismos jurisdiccionales contemporáneos debido al aumento constante de los litigios jurídicos y su creciente tecnificación.

51. La situación de rezago de los tribunales en nuestra época puede calificarse de dramática y por ello se ha tratado de encontrar soluciones al fenómeno del *acceso a la justicia*,<sup>37</sup> ya que además de los problemas relativos a la posibilidad de que personas de escasos recursos puedan acudir a los tribunales y en general a los organismos de solución de conflictos, los primeros son lentos y onerosos, y por ello se trata de encontrar los medios necesarios para que las controversias puedan resolverse dentro de un *plazo razonable*, de acuerdo como lo exigen los preceptos de los tratados de derechos humanos para el ámbito interno.<sup>38</sup> Esta situación es todavía más evidente en relación con los organismos internacionales de derechos humanos. Por ello hemos insistido en la necesidad de tomar como base la diferencia entre *tribunales internacionales* y *los de naturaleza transnacional*, ya que los primeros deben considerarse como *subsidiarios y complementarios* respecto de los organismos nacionales de tutela de los derechos humanos, y el olvido de este principio básico condujo al fracaso la aplicación del Protocolo número 11 a la Convención de Roma, ya que en la actualidad la Corte Europea se encuentra totalmente rebasada por el número de asuntos que debe conocer, y ha sido necesaria otra *reforma radical*.

52. Este cambio sustancial ha culminado en la suscripción de *un nuevo Protocolo, el número 14*, aprobado en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004, con el compromiso de los Estados miembros del Consejo de Europa de ratificarlo en el plazo de dos años, por lo que se considera que entrará en vigor a más tardar en junio de 2006. En un documento publicado por el citado Consejo de Europa para explicar las razones que condujeron a la suscripción de dicho Protocolo,<sup>39</sup> se señala que después de cuidadosos estudios debatidos en numerosas reuniones y con el auxilio de expertos, se consideró indispensable y urgente dicha reforma, ya que en

37 Cfr. Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *Acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

38 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Eficacia de los instrumentos protectores de los derechos humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, II, 2002, pp. 22-31.

39 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>, del 10 de marzo de 2005.

vía de ejemplo se señaló que sólo en el 2003 la Corte declaró inadmisibles 17,270 quejas individuales o las envió al archivo, y únicamente admitió 753 asuntos, es decir, desechó el 96% de los asuntos presentados ante el tribunal.

53. En el mismo año la Corte resolvió 703 casos, de los cuales un 60% se referían a cuestiones reiterativas. Se partió entonces de la base de que las violaciones de los derechos humanos deberían tutelarse esencialmente en el *nivel nacional*, por lo que los instrumentos internos deberían perfeccionarse, en cuanto los Estados miembros están obligados a cerciorarse que su legislación y la práctica administrativa estén de acuerdo con los preceptos de la Convención de Roma y de la jurisprudencia de la Corte Europea, y para ello contaban con el asesoramiento de los organismos internacionales del mismo Consejo de Europa.

54. Como sería muy complicado explicar todas las modificaciones que introduce dicho nuevo Protocolo, podemos señalar que además de cambios en la estructura de la Corte Europea, especialmente con la designación de jueces individuales para examinar la admisibilidad de las peticiones individuales, pero conservando a los Comités de tres juzgadores para decidir esta cuestión creados en el Protocolo número 11, se introducen dos principios básicos para la procedencia de las instancias ante el Tribunal: a) *la importancia y la gravedad de las infracciones a los derechos humanos*, y b) *que sólo son admisibles las quejas que planteen asuntos novedosos y no reiterativos*, con lo cual se estableció, así sea de manera implícita y flexible, un *certiorari*, es decir, se confiere a la Corte una facultad discrecional para admitir sólo aquellos asuntos que considere *paradigmáticos*, que se traducirá, al entrar en vigor dicho Protocolo número 14, en una selección mucho más rigurosa que la actual, y por lo tanto, que sólo un número muy reducido de asuntos serán conocidos por dicho Tribunal.

55. Lo anterior significa que el acceso directo llevó a una multiplicación exagerada de asuntos planteados ante la Corte Europea, y por ello tendrá que reducirse dramáticamente el acceso, para lograr que dicho organismo jurisdiccional pueda realizar su tarea de manera efectiva y dentro de plazos razonables. En mi opinión personal fue un error la supresión de la Comisión debido a su labor de apoyo a la Corte, pero como sería difícil restablecerla, se han tenido que tomar medidas extremas para evitar el colapso del Tribunal. Esto no implica, como a primera vista pudiera pensarse, que la tutela de los derechos humanos se debilite o se re-

duzca, ya que en la práctica se observa que la solución se ha producido de manera natural, debido a la tendencia creciente de los organismos internos, para tutelar en el ámbito nacional no sólo los derechos establecidos en los ordenamientos internos, sino también aquéllos consagrados en los tratados internacionales que han incorporado a dichos ordenamientos y que deben estimarse como *derechos nacionales de fuente internacional*. En esta situación tanto los organismos internos como los internacionales coinciden en la necesidad de interpretar los mismos derechos, pero desde un ángulo diferente. Por ello es cada vez más frecuente que las decisiones de los organismos internos, especialmente los tribunales de mayor jerarquía, utilicen la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

56. Los razonamientos anteriores y la experiencia del sistema europeo nos llevan a la conclusión de que no debe reiterarse en el sistema interamericano el error en que incurrió el europeo en el Protocolo número 11 y por ello, no sería conveniente suprimir la Comisión Interamericana, sino por el contrario perfeccionarla para que pueda proporcionar un mayor apoyo a la Corte. Tampoco puede reconocer, ni siquiera a largo plazo el acceso directo ante esta última, ya que resultaría ilusorio como ocurrió en Europa, pero en cambio es posible vigorizar en el ámbito nacional de cada uno de los Estados parte, la protección de los derechos humanos tanto internos como los de fuente internacional, y además, incrementar la tendencia que también se advierte en nuestro Continente, de que los organismos internos, especialmente los de mayor jerarquía, utilicen de manera creciente la jurisprudencia de la Corte Interamericana, como ya está ocurriendo.<sup>40</sup>

## VI. MODIFICACIONES COMPLEMENTARIAS

57. Otra modificación que consideramos indispensable en el sistema interamericano es la necesidad de establecer en la Organización de los Estados Americanos un organismo similar al Comité de Ministros del

<sup>40</sup> *Cfr.* Entre otros, Colmenares, Carmen María, “Aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito del derecho interno”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 5, 2001, pp. 67-90; Sagüés, Néstor, Pedro, “La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia de Argentina (1997-1999)”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 3, Madrid, 1999, pp. 461-487, esp. pp. 475-481; García Sayán, Diego, “Una viva interacción: Corte Interamericana y tribunales internos”, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004*, *cit.*, nota 4, pp. 323-374.

Consejo de Europa, con la función esencial de supervisar la ejecución de las recomendaciones aceptadas de la Comisión y los fallos de la Corte, ya que el actual sistema de encomendar esta tarea a la Asamblea General, que generalmente se reúne anualmente en distintos países del Continente, ha resultado totalmente ineficaz.<sup>41</sup> Resulta complicado proponer una solución concreta sobre esta cuestión, pero lo que sí es necesario es que esta responsabilidad recaiga en un organismo integrado por un número reducido de titulares, sin perjuicio del auxilio de personal técnico, con el suficiente nivel para lograr el respeto y atención de los Estados miembros, y que además actúe de manera permanente y no esporádica.

58. Todo lo anterior requiere el establecimiento de un *sistema de asistencia legal adecuado (legal Aid)*, por medio de instituciones integradas por abogados y técnicos, cuyas actividades y apoyos económicos se encuentren a cargo de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, similar al establecido en el sistema europeo, y actualmente de la Corte Europea de Derechos Humanos,<sup>42</sup> ya que es evidente que en la realidad latinoamericana, un porcentaje mucho más elevado que el europeo, de reclamantes individuales, carecen de los medios suficientes para solventar los gastos procesales de los asuntos planteados primero ante la Comisión y posteriormente, en su caso, ante la Corte Interamericana, y menos aún si carecen del apoyo de organizaciones no gubernamentales, especialmente de carácter internacional, que han participado activamente en beneficio de los afectados en varios casos importantes, tramitados primeramente por la Comisión y posteriormente sometidos por ésta al Tribunal.

59. Sobre esta materia la Corte Europea ha establecido un sistema de *asistencia legal gratuita* especialmente para los procesados en materia penal, que incluye la etapa previa de investigación policial, pero también existen algunos precedentes en relación a otras materias procesales. Este instrumento tiene su opoyo en los artículos 91 a 96 que integran el Capí-

41 Cfr., entre otros, Ventura Robles, Manuel, "La necesidad de establecer en la Organización de los Estados Americanos un grupo de trabajo permanente dedicado a supervisar el cumplimiento por los Estados Partes en la Convención Americana, de las sentencias y medidas provisionales que dicta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (voto razonado en el caso *Caesar contra Trinidad y Tobago*", *Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit., nota 6, pp. 311-359.

42 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Eficacia de los instrumentos protectores de los derechos humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. II, 2002, pp. 19 y 20.

tulo X intitulado *Legal Aid*, del Reglamento actual de la Corte Europea, en su texto actualizado hasta el mes de diciembre de 2005. De acuerdo con estos preceptos, para obtener el beneficio de asistencia legal gratuita se requiere que el interesado eleve una solicitud al presidente de la Sala Competente del tribunal, en la cual el peticionario demuestre que carece de recursos suficientes para solventar todos o parte de los costos procesales, de acuerdo con sus ingresos, incluidos los gastos que debe enfrentar respecto de sus dependientes o los de carácter financiero. Esta solicitud debe ser certificada por las autoridades domésticas competentes. Además, el presidente de la Sala respectiva de la Corte debe cerciorarse que el beneficio es necesario para garantizar la adecuada tramitación del caso ante el Tribunal. Además de los gastos procesales, la ayuda económica comprende los honorarios del o de los abogados del peticionario y además los viáticos necesarios para los viajes del interesado o su representante y la subsistencia de los mismos. Los montos de estos apoyos deben ser cuantificados por el secretario, de acuerdo con las tarifas autorizadas de honorarios, así como las cuantías de los gastos respectivos. Este apoyo económico y profesional al demandante respectivo se mantiene en las diversas instancias ante el Tribunal hasta el final del proceso, pero puede ser revocado, si el presidente de la Corte que la ha otorgado comprueba que las condiciones reglamentarias no se cumplen posteriormente.

60. El establecimiento de un sistema similar de asistencia legal gratuita a las víctimas y sus abogados para el sistema interamericano, ya ha sido solicitado, conjuntamente con otras medidas, por el anterior presidente de la Corte, juez Antonio Cançado Trindade, ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el documento intitulado “El Derecho de Acceso a la Justicia Internacional y las condiciones para su realización en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, fechado en la ciudad de Washington, D. C., el 15 de octubre de 2002.<sup>43</sup>

## VII. CONCLUSIONES

61. Las breves reflexiones anteriores nos conducen a las siguientes conclusiones.

<sup>43</sup> Contenido en uno de los apéndices del libro *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit., nota 6, pp. 597 y 598.

62. *Primera.* Si pretendemos abordar el tema de las perspectivas del futuro de la Corte Interamericana de Derechos, debemos tomar en cuenta, por una parte, también los de la Comisión Interamericana, ya que los dos organismos tutelares están vinculados estrechamente en sus funciones y actividades, y por la otra también es preciso examinar la situación actual de la estructura, atribuciones y actividades del Tribunal, con el objeto de tener un punto de partida para estudiar la posibilidad de elaborar un protocolo adicional en el cual se incorporen las reformas que deben hacerse a la propia Convención con el objeto de fortalecer el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos en nuestro continente.

63. *Segunda.* La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el apoyo y colaboración de la Comisión, que además es el organismo que tiene la facultad de tramitar inicialmente las peticiones individuales sobre violaciones de los derechos humanos establecidas por la Convención Americana y, actualmente, también por sus dos Protocolos adicionales, así como posteriormente plantear ante el Tribunal los casos contenciosos que considere de mayor importancia. La Corte Interamericana ha realizado una labor muy importante al ejercer sus dos facultades esenciales: la de decidir las opiniones consultivas que le sometan tanto la misma Comisión como los Estados partes de la Convención y los organismos de la Organización de los Estados Americanos dentro del campo de su competencia, y en segundo término, la de resolver definitivamente, si procede, las controversias que le presente la Comisión Interamericana, ya que el supuesto de demandas directas de un Estado contra otro por violaciones de derechos humanos, no se ha presentado hasta ahora.

64. *Tercera.* Si hacemos un análisis de los resultados obtenidos por la Comisión y la Corte Interamericanas, durante cuarenta y seis años la primera, ya que inició sus actividades veinte años antes, y veintiséis el Tribunal, podemos considerarlos muy positivos, y en especial los alcanzados por la Corte son impresionantes, si tomamos en consideración los obstáculos que han tenido que superar los dos organismos protectores durante estos periodos, pues estos impedimentos han sido muy severos, y se hacen más patentes en cuanto han aumentado de manera paulatina pero persistente las actividades de la Corte Interamericana (y de manera correlativa las de la Comisión), con un crecimiento muy acelerado en los últimos años.

65. *Cuarta.* Con el objeto de realizar un balance, forzosamente superficial, de los resultados excepcionales que han logrado los integrantes de la Corte Interamericana y los contrastamos con las limitaciones tan graves que se han tenido que superar, dividimos nuestra exposición en varios sectores como son los relativos a la estructura; las atribuciones; los procedimientos; las resoluciones y su cumplimiento; las reparaciones; el financiamiento, y la jurisprudencia. Podemos constatar que en todos estos campos se advierte un desarrollo progresivo, muy acelerado en los últimos años, con excepción, por supuesto, del financiamiento. Sin embargo existen dos aspectos básicos que se han mantenido estáticos: por una parte la integración de la Corte (y de la Comisión) que ha sido la misma desde su inicio, es decir, la de *siete jueces* (y el mismo número de comisionados), con el apoyo de muy escaso personal profesional, técnico y administrativo. Este último ha crecido con una gran lentitud y todavía es insuficiente. Los resultados obtenidos por el Tribunal en el desarrollo de las opiniones consultivas, las sentencias en los casos contenciosos y las medidas precautorias, han sido notables, pero ello debido al esfuerzo personal cada vez más intenso de sus integrantes.

66. *Quinta.* El obstáculo mayor ha sido el del financiamiento que corresponde a la Organización de Estados Americanos, el que ha sido muy exiguo desde el inicio de las actividades de la Corte y de la Comisión y, además, se ha incrementado muy lentamente, por lo que se ha vuelto cada vez menos adecuada en relación con el crecimiento mucho más acelerado de las actividades de los dos organismos principales de la tutela de los derechos humanos vinculados con la Organización. La paralización de ambos y especialmente de la Corte se ha evitado con donativos voluntarios de varios Estados Parte, pero sin una continuidad suficiente. Por lo que respecta a la Corte ha constituido un gran apoyo el generoso subsidio, éste sí permanente, entregado puntualmente por el gobierno de Costa Rica al Tribunal de acuerdo con el convenio de sede, más algunos donativos del mismo gobierno de Costa Rica ya sea directamente o bien de préstamos y donativos internacionales, que se tradujeron en la adquisición del inmueble en el cual está instalado el tribunal y uno adicional para la biblioteca y el centro de documentación. También ha sido esencial para la Corte la aportación de la Unión Europea desde 1994 hasta el presente año y que ha permitido al tribunal actualizar la biblioteca (que es conjunta con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos), introducir tecnología electrónica tanto en la propia biblioteca como en las ac-

tividades de la Corte, así como realizar publicaciones, tanto de las decisiones del Tribunal como obras académicas y otras relativas a la jurisprudencia, incluyendo publicaciones electrónicas, y para efectuar algunas reuniones de trabajo adicionales en otras ciudades latinoamericanas fuera de la sede. No obstante la suma de todo lo anterior, los recursos continúan siendo insuficientes.

67. *Séptima.* Desde hace varios años se advierte la preocupación de la Organización de Estados Americanos, de los dos órganos principales de la misma protectores de los derechos humanos, es decir, de la Corte y de la Comisión Interamericanas, de la doctrina de derecho internacional y de las organizaciones no gubernamentales, de analizar la situación actual del sistema interamericano y proponer modificaciones a la Convención Americana para perfeccionar el propio sistema por conducto de un protocolo adicional. Con este propósito se han organizado diversas reuniones, y numerosos foros, seminarios y reuniones de expertos para hacer propuestas que se incorporarían, en su caso, a ese protocolo. Las propuestas han sido numerosas y variadas, y algunas de ellas muy valiosas, pero no resulta sencillo redactar un proyecto viable para mediano y largo plazo que pueda ser aprobado por la Asamblea General, si previamente los Estados partes de la Organización no toman la decisión de incrementar las cuotas de su participación económica para establecer los fondos necesarios para adoptar las reformas que se proponen, ya que las aportaciones voluntarias, por su carácter esporádico, no constituyen un medio idóneo para darle sustento a una verdadera reforma, que ya resulta indispensable.

68. *Octava.* Una cuestión previa que debe abordarse, porque en ocasiones se pasa por alto, es la de la verdadera naturaleza de los tribunales internacionales y sus diferencias con los organismos jurisdiccionales de carácter transnacional, si bien ambos son supranacionales. En efecto, los primeros, entre los cuales se encuentran los Tribunales Regionales de Derechos Humanos, y en el ámbito mundial, la reciente Corte Penal Internacional, se caracterizan por ser *subsidiarios y complementarios* de los organismos internos de protección de derechos humanos, ya que en estos últimos recae la tutela primordial y básica de tales derechos, y los internacionales no deben considerarse como una instancia de los nacionales. De manera diversa los tribunales transnacionales, como lo son aquellos que constituyen la última y definitiva instancia de las asociaciones de países que se unen para establecer normas de integración o comu-

nitarias (intermedias entre las disposiciones internas y las internacionales), sólo se aplican en las materias de la integración, y en éstas últimas dichos organismos jurisdiccionales dictan resoluciones que se imponen obligatoriamente a los tribunales nacionales. Como ejemplos de estos últimos podemos citar a los tribunales de la Unión Europea, de la Unión Centroamericana; de la Comunidad Andina y recientemente del Mercosur. Cuando se olvida esta distinción se cometen errores como el del Protocolo número 11 a la Convención de Roma de 1950, que entró en vigor el 10. de noviembre de 1998, el que suprimió la Comisión y estableció el acceso directo de los afectados individuales ante la Corte Europea por la violación de los derechos establecidos en dicha Convención. Este cambio aun cuando teóricamente positivo por haber reforzado la situación de las personas individuales como sujetos de derecho internacional, en pocos años ha terminado en un fracaso, al haber saturado a dicho Tribunal y para evitar su colapso definitivo fue necesaria la elaboración y la aprobación de un nuevo Protocolo, el número 14, que pronto entrará en vigor, y que significa una limitación sustancial al acceso directo de las víctimas a dicha Corte Europea y el reconocimiento de su carácter subsidiario y complementario respecto de la protección esencial de los organismos nacionales.

69. *Novena.* La aspiración que ha logrado consenso en cuanto a las reformas a la Convención consiste en transformar la Corte Interamericana en un tribunal permanente, pero ésta sería posible únicamente a largo plazo, si se toma en cuenta la realidad actual de la Organización de Estados Americanos, y por ello se han hecho otras propuestas que pueden ser posibles en un lapso de tiempo más próximo, pero siempre partiendo de la base del aumento de los recursos dedicados a los dos órganos principales del sistema, es decir, de la Corte y de la Comisión, los que pueden elevarse de manera paulatina. Entre las proposiciones que nos parecen viables podemos señalar las siguientes: *a)* elevar el número de jueces y de comisionados, de siete a once, con el objeto de que puedan funcionar en dos Salas de cinco jueces cada una, y el presidente, que no debe integrar las Salas sino únicamente el Pleno, el que debe reunirse únicamente para aprobar acuerdos generales. Sería necesario, además, que dichos presidentes deben residir en la sede durante el periodo de su cargo, a fin de que puedan encargarse de manera permanente de la tramitación de los asuntos contenciosos; *b)* los dos organismos de protección, la Comisión y la Corte deben residir en la misma sede, ya que actualmente se encuen-

tran muy alejados geográficamente por razones históricas que ya no tienen sustento actual, es decir, la Comisión en Washington, D. C., sede principal de la Organización y la segunda en la ciudad de San José, Costa Rica, y si bien se han hecho esfuerzos para reunirse periódicamente, dichas reuniones son difíciles y onerosas. La sede común debe establecerse en la ciudad de San José, Costa Rica, cuyo gobierno ha mostrado su interés en acoger también a la Comisión, lo que resulta lógico si se toma en cuenta que debido a que la competencia jurisdiccional del Tribunal ha sido reconocida expresamente por todos los países latinoamericanos y algunos del Caribe angloamericano, puede considerarse estrictamente como *Corte Latinoamericana*, y por ello no se justifica que los peticionarios tengan que acudir a la capital de los Estados Unidos, ya que ni este país ni Canadá han suscrito la Convención Americana, y parece muy lejano que lo hagan y todavía menos factible es que se sometan a la competencia jurisdiccional de la Corte formalmente Interamericana;

c) También se ha propuesto la reforma indispensable de que la Corte pueda contar con el apoyo de un organismo de la OEA equivalente al *Comité de Ministros del Consejo de Europa*, como una institución que ha demostrado su eficacia para supervisar el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas de la Comisión, y después de su supresión, de las sentencias de la Corte, ya que según la Convención Americana únicamente se puede acudir ante la Asamblea General para informarle del cumplimiento defectuoso de sus sentencias definitivas, procedimiento que ha demostrado su ineficacia; d) como una aportación adicional a estas reformas, sería conveniente establecer un sistema de *asistencia jurídica* similar si bien no idéntica, a la establecida en el sistema europeo por conducto del Consejo de Europa, si se toma en cuenta que un número importante de los reclamantes carecen de recursos económicos suficientes para plantear sus reclamaciones individuales, primero ante la Comisión y posteriormente ante la Corte, en virtud de que no pueden asumir los elevados costos procesales de esa doble tramitación, cuando no cuentan con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, especialmente las de carácter internacional, las que en algunos casos han intervenido muy activamente en ambos procedimientos.

70. *Décima*. Si bien se ha hecho la proposición que resulta muy atractiva, del *acceso directo ante la Corte Interamericana* de los peticionarios individuales, ya que efectivamente perfeccionaría la legitimación activa de las personas individuales y de los grupos sociales como sujetos de de-

recho internacional, no resulta viable de acuerdo con la realidad y además desconoce el carácter subsidiario y complementario de los tribunales internacionales, como lo demuestra de manera evidente el fracasado ensayo del Protocolo número 11 de la Convención Europea, en vigor el 1o. de noviembre de 1998, que será muy pronto rectificado por el Protocolo número 14 que está por entrar en vigor. Además, consideramos un desacierto la desaparición de la Comisión Europea como un organismo que, además de seleccionar los casos que presentaba ante la Corte, funcionaba muy eficazmente en la instrucción de los casos y por ello constituía un apoyo muy importante del propio Tribunal. Estimamos que no debe suprimirse la Comisión Interamericana, con funciones más amplias que la europea en la promoción de los derechos humanos en nuestro Continente, sino por el contrario, perfeccionarla para que el sistema funcione con mayor efectividad.