

SEGUNDA PARTE

OPINIONES CONSULTIVAS

1) OPINIÓN CONSULTIVA OC-1/82

CIDH, “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1.

Temas: *Distinta naturaleza de los tratados; ámbito de la función consultiva; legitimación para solicitar y materia objeto de consulta; límites a la función consultiva de la Corte: racione materiae y racione personae; la naturaleza jurídica de la Corte y valor conminatorio de sus sentencias; distinción entre competencia consultiva y competencia contenciosa; tratados objeto de opinión consultiva; métodos de interpretación; universalismo vis a vis regionalismo; el artículo 29 de la Convención, alcances.*

Fecha de solicitud: 28 de abril de 1982.

Solicitante: Estado del Perú.

Preguntas formuladas por el solicitante:

1. ¿Cómo debe ser interpretada la frase: “o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estado americanos” en el artículo 64 de la Convención? En relación con dicho tema el Gobierno realizó las siguientes preguntas específicas:

- a) ¿Solamente los tratados adoptados dentro del marco o bajo los auspicios del Sistema Inter-Americano?; o,
- b) ¿Los tratados concluidos únicamente entre Estados americanos, o sea que la referencia está limitada a los tratados en que son partes exclusivamente Estados americanos?; o,
- c) ¿Todos los tratados en los que uno o más Estados americanos sean partes?

Respuesta a la solicitud:

52. ...Primero la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano.

Segundo

...que, por razones determinantes que expresará en decisión motivada, la Corte podrá abstenerse de responder una consulta si aprecia que, en las circunstancias del caso, la petición excede de los límites de su función consultiva, ya sea porque el asunto planteado concierna principalmente a compromisos internacionales contraídos por un Estado no americano o a la estructura o funcionamiento de órganos u organismos internacionales ajenos al sistema interamericano, ya sea porque el trámite de la solicitud pueda conducir a alterar o a debilitar, en perjuicio del ser humano, el régimen previsto por la Convención; ya sea por otra razón análoga.

Estados que sometieron sus observaciones: Costa Rica, Dominica, Ecuador, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

Órganos de la OEA que sometieron su opinión: Consejo Permanente, Secretaría General, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comité Jurídico Interamericano, Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Amici curiae: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, International Human Rights Law Group, International League for Human Rights, Lawyers' Committee for International Human Rights y el Urban Morgan Institute for Human Rights of the University of Cincinnati College of Law.

Asuntos en discusión: *Aclaración y reformulación de la pregunta; distinta naturaleza de los tratados; ámbito de la función consultiva, efectos jurídicos de las opiniones; legitimación para solicitar y materia objeto de consulta, amplitud de competencia y de accionar, estudio comparativo, los trabajos preparatorios, alcances; límites a la función consultiva de la Corte: razione materiae y razione personae, la imbricación con tratados relacionados con la protección de los derechos humanos en un Estado miembro del sistema interamericano, la naturaleza jurídica de la Cor-*

te (institución judicial autónoma del sistema interamericano) y valor conminatorio de sus sentencias; distinción entre competencia consultiva y competencia contenciosa, fines de ambas competencias; admisibilidad y abstención de responder la pregunta, decisión motivada; tratados objeto de opinión consultiva, métodos de interpretación: La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el sentido corriente de los términos y el objeto y fin del tratado; universalismo vis a vis regionalismo, el artículo 29 de la Convención, alcances; interpretaciones contradictorias, efectos.

*

Aclaración y reformulación de la pregunta

10. De la lectura de la consulta formulada se desprende que, en realidad, el Gobierno del Perú ha planteado una sola pregunta con tres posibles alternativas de respuesta. El asunto principal consiste en definir cuáles son los tratados que pueden ser objeto de interpretación por esta Corte en aplicación de las atribuciones que le confiere el artículo 64 de la Convención. De ahí que, la opinión solicitada conduzca a la fijación de ciertos límites a la competencia consultiva de la Corte que no están claramente establecidos por dicho artículo 64. La consideración y respuesta de la pregunta planteada, servirá para determinar qué tratados internacionales, concernientes a la protección de los derechos humanos, podrían ser objeto de interpretación por esta Corte según las disposiciones del artículo 64; o, más exactamente, a establecer qué tratados referentes a esa materia deberían considerarse, a priori, excluidos del ámbito de competencia de la Corte dentro de su función consultiva.

Distinta naturaleza de los tratados

11. Una respuesta directa del asunto comportaría una distinción detallada entre tratados bilaterales y multilaterales, así como entre aquellos concebidos dentro del sistema interamericano y los que le son ajenos, o entre aquellos en que sólo son partes Estados miembros del sistema y los que tienen como partes a Estados miembros del sistema y a otros que no lo son; o aquellos en que los Estados americanos no son o no pueden ser partes. Asimismo cabría distinguir, dentro de cada una de esas categorías,

entre tratados cuyo objeto fundamental es la protección de los derechos humanos y tratados que, aun teniendo otro propósito, incluyen disposiciones concernientes a esa materia. Una vez hechas esas distinciones, habría que establecer con precisión cuáles de entre ellos pueden ser objeto de interpretación por la Corte y cuáles no.

34. Ni la solicitud del Gobierno del Perú, ni la Convención, distinguen, en esa perspectiva, entre tratados multilaterales y tratados bilaterales, así como tampoco entre tratados que tengan por objeto principal la protección de los derechos humanos y tratados que, aun con otro objeto principal, contengan disposiciones concernientes a esta materia, como ocurre por ejemplo, con la Carta de la OEA. La Corte considera que las respuestas que se den a las interrogantes planteadas en el párrafo 32 resultan aplicables a todos estos tratados, puesto que el problema de fondo consiste en determinar cuáles son las obligaciones internacionales contraídas por los Estados americanos que están sujetas a interpretación consultiva y cuáles las que no podrían estarlo. No parece, pues, determinante el carácter bilateral o multilateral del tratado fuente de esa obligación, ni tampoco cuál sea su objeto principal.

Ámbito de la función consultiva, efectos jurídicos de las opiniones

12. La presente consulta obedece justamente a que la Convención no ha fijado, a priori, límites precisos a las materias que pueden ser objeto de interpretación por la Corte en su función consultiva. De allí que ésta estime que, antes de entrar a analizar concretamente el significado de la expresión “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, es necesario determinar el ámbito de la función consultiva que le atribuye el artículo 64 de la Convención.

13. Ese artículo, en efecto, dentro de la amplitud de sus términos, establece ciertos límites genéricos para la actuación de la Corte, los cuales constituyen el marco dentro del cual se conocería la interpretación de dichos tratados. La respuesta a la presente consulta está llamada a determinar, dentro de los fines generales del Pacto de San José y la función que el mismo asigna a la Corte, si es necesario o no dar mayor precisión a los términos del artículo 64.

51. ...No debe, en efecto, olvidarse que las opiniones consultivas de la Corte, como las de otros tribunales internacionales, por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sen-

tencias en materia contenciosa en el artículo 68 de la Convención; y si esto es así, menos razones existen para sacar argumentos de los eventuales efectos que pudieran tener frente a Estados que ni siquiera habrían participado en el procedimiento consultivo. En esta perspectiva, es obvio que tal posible contradicción de opiniones entre esta Corte y otros tribunales o entes carece de trascendencia práctica, y resulta perfectamente concebible en el plano teórico.

Legitimación para solicitar y materia objeto de consulta, amplitud de competencia y de accionar, estudio comparativo, los trabajos preparatorios, alcances

14. El artículo 64 de la Convención confiere a esta Corte la más amplia función consultiva que se haya confiado a tribunal internacional alguno hasta el presente. Están legitimados para solicitar opiniones consultivas la totalidad de los órganos de la Organización de los Estados americanos que enumera el Capítulo X de la Carta, e igualmente todo Estado miembro de la misma, sea o no parte de la Convención. El objeto de la consulta no está limitado a la Convención, sino que alcanza a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora. Por último, se concede a todos los miembros de la OEA la posibilidad de solicitar opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

29. Los términos amplios en que está concebido el artículo 64 de la Convención y la circunstancia de que el Reglamento de la Corte disponga que ésta se inspirará, para el procedimiento en materia consultiva, en las disposiciones que regulan los casos contenciosos, en cuanto resulten aplicables, ponen de manifiesto el importante poder de apreciación del tribunal, para valorar las circunstancias de cada especie, frente a los límites genéricos que la Convención establece para su función consultiva.

*

15. La amplitud de los términos del artículo 64 de la Convención contrasta con lo dispuesto para otros tribunales internacionales. Así, el artícu-

lo 96 de la Carta de las Naciones Unidas confiere competencia a la Corte Internacional de Justicia para emitir opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica, pero restringe la posibilidad de solicitarlas, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, o, en ciertas condiciones, a otros órganos y organismos especializados de la Organización; en cambio, no autoriza para ello a los Estados miembros.

16. Dentro del ámbito de la protección internacional de los derechos humanos, el Protocolo núm. 2 a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, otorga competencia a la Corte Europea, para emitir opiniones consultivas, pero la somete a límites precisos. Sólo el Comité de Ministros puede formular una solicitud en ese sentido; y la opinión únicamente puede versar sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de la Convención y sus Protocolos, excluido todo lo que se refiera al contenido o extensión de los derechos y libertades definidos en esos instrumentos, así como los demás asuntos que, en virtud de un recurso previsto en la Convención, podrían ser sometidos a la Comisión Europea de Derechos Humanos, a la propia Corte o al Comité de Ministros.

17. Los trabajos preparatorios de la Convención confirman el propósito de ésta, en el sentido de definir del modo más amplio la función consultiva de la Corte. La primera proposición sobre la materia se incluyó en el anteproyecto preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su período extraordinario de sesiones de julio de 1968, que fue adoptado por el Consejo de la OEA en octubre del mismo año (OEA/Ser.G/V/C-d-1631). El artículo 53 de este texto rezaba:

La Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otro tratado concerniente a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos; y los Estados parte, acerca de la compatibilidad entre alguna de sus leyes internas y dichos instrumentos internacionales.

Dicho texto, cuya amplitud, de por sí, superaba otros antecedentes análogos en derecho internacional, fue modificado por el artículo 64 de la vigente Convención, para extender aún más la función consultiva de la Corte. En lo que se refiere a la facultad de consulta, se le confirió, además, a los órganos de la OEA enumerados en el Capítulo X de la Carta y a los Estados miembros de la Organización, aunque no fueran partes de la

Convención. Y por lo que toca a la materia consultable, se sustituyó el singular del artículo 53 del anteproyecto de Convención (“otro tratado concerniente”) por el plural (“otros tratados concernientes”) lo que demuestra, en su conjunto, una marcada tendencia extensiva.

*

45. Los trabajos preparatorios de la Convención ... pueden, pues, ser utilizados como medio de interpretación complementaria, según prevé el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

46. En el párrafo 17 se ha destacado cómo la evolución del texto, que finalmente sería el del artículo 64, reveló una marcada tendencia extensiva. La circunstancia de que esa redacción se haya producido cuando ya había sido adoptado el restrictivo artículo 1o. del Protocolo núm. 2 de la Convención Europea, pone de manifiesto que el Pacto de San José quiso dar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una competencia consultiva lo más amplia posible, sin las limitaciones del sistema europeo.

47. Igualmente, en la fase preparatoria quedó evidenciada la oposición de la mayoría de las partes a considerar, en esta materia, una distinción radical entre universalismo y regionalismo. En efecto, con motivo de la apertura a la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Protocolo Facultativo de este último, concebidos dentro del marco de la ONU, el Consejo de la OEA, en junio de 1967, consultó a los Estados miembros de la Organización si debía proseguirse la preparación de una convención americana, no obstante la aprobación de aquellos instrumentos por las Naciones Unidas. Diez de los doce Estados que respondieron la consulta se inclinaron por la continuación de los trabajos preparatorios de esa Convención, dentro de la idea de que la misma se coordinaría con las disposiciones de los pactos aprobados por la Asamblea General de la ONU. Como resultado de esta encuesta, se celebró finalmente la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, en Costa Rica, en noviembre de 1969. De modo, pues, que también los trabajos preparatorios revelan la tendencia a integrar el sistema regional con el universal, que ya se había advertido en la Convención misma.

Límites a la función consultiva de la Corte: ratione materiae y ratione personae, la imbricación con tratados relacionados con la protección de los derechos humanos en un Estado miembro del sistema interamericano, la naturaleza jurídica de la Corte (institución judicial autónoma del sistema interamericano) y valor conminatorio de sus sentencias

18. La amplitud de los términos del artículo 64 de la Convención no puede, sin embargo, confundirse con la ausencia de límites a la función consultiva de la Corte. En lo que se refiere a las materias que pueden ser objeto de consultas y, en particular, de los tratados que pueden ser interpretados, existen límites de carácter general que se derivan de los términos del artículo 64, dentro de su contexto, así como del objeto y fin del tratado.

19. Un primer grupo de limitaciones se deriva de la circunstancia de que la Corte está concebida como una institución judicial del sistema interamericano. A este respecto, cabe destacar que es justamente en su función consultiva, que se pone de relieve el papel de este tribunal, no sólo dentro de la Convención, sino también dentro del sistema en su conjunto. Ese papel se manifiesta, *ratione materiae*, en la competencia que se reconoce a la Corte para interpretar por vía consultiva otros tratados internacionales diferentes de la Convención; y, además, *ratione personae*, en la facultad de consulta, que no se extiende solamente a la totalidad de los órganos mencionados en el Capítulo X de la Carta de la OEA, sino asimismo a todo Estado miembro de ésta, aunque no sea parte de la Convención.

20. De esa condición de la Corte se derivan ciertas restricciones a su competencia. Pero ellas no se refieren forzosamente a la limitación de su función interpretativa a instrumentos internacionales concebidos dentro del sistema interamericano, pues es frecuente que los distintos órganos del mismo apliquen tratados que desbordan el ámbito regional.

21. Este primer grupo de limitaciones implica, más bien, que la Corte no está llamada a asumir, ni en lo contencioso, ni en lo consultivo, una función orientada a determinar el alcance de los compromisos internacionales, de cualquier naturaleza que sean, asumidos por Estados que no sean miembros del sistema interamericano, o a interpretar las normas que regulan la estructura o funcionamiento de órganos u organismos internacionales ajenos al mismo. En cambio, podrá abordar la interpretación de un tratado siempre que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado miembro del sistema interamericano.

22. Otras limitaciones se derivan de la función general que corresponde a la Corte dentro del sistema de la Convención, y muy particularmente, de los fines de su competencia consultiva. La Corte es, ante todo y principalmente, una institución judicial autónoma que tiene competencia para decidir cualquier caso contencioso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención, y para disponer que se garantice a la víctima de la violación de un derecho o libertad protegidos por ésta, el goce del derecho o libertad conculcados (artículos 62 y 63 de la Convención y artículo 1o. del Estatuto de la Corte). En virtud del carácter obligatorio que tienen sus decisiones en materia contenciosa (artículo 68), la Corte representa, además, el órgano con mayor poder conminatorio para garantizar la efectiva aplicación de la Convención.

26. Las anteriores consideraciones fundamentan un segundo grupo de límites que se derivan del contexto en que se ha conferido a la Corte competencia consultiva, así como del objeto y fin de la Convención. Esta última, sin embargo, no precisa, a priori, la extensión de esos límites ni el alcance de esa competencia. Difieren en este sentido el sistema americano y el europeo de protección a los derechos humanos, pues el Protocolo núm. 2 a la Convención Europea (artículo 1.2) excluye expresamente del ámbito consultivo ciertas materias, según se ha señalado en el párrafo 16.

27. En la concepción del artículo 64 del Pacto de San José, en cambio, no se considera excluida expresamente ninguna materia concerniente a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, de manera que esos límites generales están llamados a adquirir su dimensión precisa en cada caso concreto que la Corte haya de considerar. Es este el sistema reconocido por la jurisprudencia internacional y por el derecho internacional general.

Distinción entre competencia consultiva y competencia contenciosa, fines de ambas competencias

23. La eventual oposición entre los fines de la competencia consultiva y los de la competencia contenciosa de los tribunales internacionales ha sido objeto de frecuente polémica. En el ámbito del derecho internacional general, han sido normalmente los Estados los que han manifestado sus reservas, y hasta su oposición, frente al ejercicio de la función consultiva en ciertos casos concretos, por ver en ella una fórmula para evadir el prin-

cipio según el cual todo procedimiento judicial, referente a una cuestión jurídica pendiente entre Estados, exige el consentimiento de éstos. En las últimas situaciones en que se ha producido la referida oposición a la emisión de la opinión consultiva solicitada conforme a la Carta de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, con distintos razonamientos, ha decidido absolver, pese a todo, la consulta requerida. (*Cfr. Interpretation of Peace Treaties*, 1950 I.C.J. 65; *South-West Africa, International Status of*, 1950 I.C.J. 128; *Certain Expenses of the United Nations*, 1962 I.C.J. 151; *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, 1971 I.C.J. 16).

24. En el ámbito de los derechos humanos se presentan otros problemas de naturaleza particular. Como los tratados concernientes a esta materia están orientados, más que a establecer un equilibrio de intereses entre Estados, a garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano, se ha planteado el temor de que la función consultiva pueda debilitar la contenciosa o, peor aún, pueda servir para desvirtuar los fines de ésta o alterar, en perjuicio de la víctima, el funcionamiento del sistema de protección previsto por la Convención. En este sentido, se ha planteado la preocupación por la eventualidad de que, en detrimento del cabal funcionamiento de los mecanismos dispuestos por el Pacto de San José y del interés de la víctima, pueda acudir a la instancia consultiva con el deliberado propósito de trastornar el trámite de un caso pendiente ante la Comisión, “sin aceptar la jurisdicción litigiosa de la Corte y asumir la obligación correspondiente, que es el cumplimiento de la decisión” (Dunshee de Abranches, Carlos: “La Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1980)*, p. 117).

25. La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte.

28. La Corte interpreta, tal como lo ha hecho la Corte Internacional de Justicia, que la competencia consultiva es de naturaleza permisiva y que comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la peti-

ción son tales que la lleven a no dar una respuesta (*Cfr. Interpretation of Peace Treaties*, 1950 I.C.J. 65).

*Admisibilidad y abstención de responder la pregunta,
decisión motivada*

30. Ese amplio poder de apreciación no puede, sin embargo, confundirse con una simple facultad discrecional para emitir o no la opinión solicitada. Para abstenerse de responder una consulta que le sea propuesta, la Corte ha de tener razones determinantes, derivadas de la circunstancia de que la petición exceda de los límites que la Convención establece para su competencia en ese ámbito. Por lo demás, toda decisión por la cual la Corte considere que no debe dar respuesta a una solicitud de opinión consultiva, debe ser motivada, según exige el artículo 66 de la Convención.

31. De las anteriores consideraciones puede concluirse, por una parte, que un primer grupo de limitaciones a la competencia consultiva de la Corte viene dado, por la circunstancia de que sólo puede conocer, dentro de esta función, sobre la interpretación de tratados en que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado miembro del sistema interamericano. Por otra parte, que un segundo grupo de limitaciones se desprende de la inadmisibilidad de toda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos. Por último, la Corte ha de considerar las circunstancias de cada caso, y si por razones determinantes concluye que no sería posible emitir la opinión solicitada sin violentar esos límites y desnaturalizar su función consultiva, se abstendrá de responderla por decisión motivada.

Tratados objeto de opinión consultiva, métodos de interpretación:

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el sentido corriente de los términos y el objeto y fin del tratado, universalismo vis a vis regionalismo, el artículo 29 de la Convención, alcances; interpretaciones contradictorias, efectos

32. ...la Corte pasa a examinar las preguntas concretas planteadas en la consulta del Gobierno del Perú. Se trata de determinar cuáles tratados se

encuentran dentro y cuáles fuera del ámbito de la competencia consultiva de la Corte, según quiénes sean las partes en dicho tratado, y en cierta forma, según el origen del convenio. De acuerdo con la consulta del Gobierno del Perú, el criterio más estricto de interpretación conduciría a considerar comprendidos en la definición del artículo 64 de la Convención sólo a los tratados adoptados dentro del marco o bajo los auspicios del sistema interamericano. El criterio más amplio, en cambio, extendería las funciones de la Corte hasta abarcar todo tratado concerniente a la protección de los derechos humanos del cual sean partes uno o más Estados americanos.

33. Para la interpretación del artículo 64 de la Convención la Corte utilizará los métodos tradicionales del derecho internacional, tanto en lo que se refiere a las reglas generales de interpretación, como en lo que toca a los medios complementarios, en los términos en que los mismos han sido recogidos por los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

35. Tampoco define la Convención, ni se plantea en la solicitud del Gobierno del Perú, qué debe entenderse por “Estados americanos” en la disposición del artículo 64. La Corte interpreta que, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos, tal expresión alude a todos los Estados que pueden ratificar o adherirse a la Convención, según el artículo 74 de la misma, es decir, a los miembros de la OEA.

36. El conjunto de interrogantes formuladas por el Gobierno del Perú conduce a la siguiente pregunta, que debe responderse igualmente de acuerdo con el texto del artículo 64 y con el objeto y fin del tratado: ¿está dentro del propósito de la Convención excluir, a priori, toda opinión consultiva de la Corte sobre obligaciones internacionales contraídas por Estados americanos, y que conciernan a la protección de los derechos humanos, por el solo hecho de que la fuente de dichas obligaciones sea un tratado concebido fuera del sistema interamericano o de que también sean partes del mismo Estados ajenos a ese sistema?

37. La interpretación textual del artículo 64 de la Convención no conduce a deducir que ese propósito restrictivo esté presente en dicho tratado. En los párrafos 14 a 17 se ha destacado la amplitud con que ha sido concebida la competencia consultiva de la Corte. Dentro de ese contexto, el sentido corriente de los términos del artículo 64 no permite considerar que se haya buscado la exclusión de su ámbito a ciertos tratados interna-

cionales, por el solo hecho de que Estados ajenos al sistema interamericano sean o puedan ser partes de los mismos. En efecto, la sola limitación que nace de esa disposición es que se trate de acuerdos internacionales concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. No se exige que sean tratados entre Estados americanos, o que sean tratados regionales o que hayan sido concebidos dentro del marco del sistema interamericano. Ese propósito restrictivo no puede presumirse, desde el momento en que no se expresó, de ninguna manera.

38. La distinción implícita en el artículo 64 de la Convención alude más bien a una cuestión de carácter geográfico-político. Dicho más exactamente, lo que interesa es establecer a cargo de qué Estado están las obligaciones cuya naturaleza o alcance se trata de interpretar y no la fuente de las mismas. Si el fin principal de la consulta se refiere al cumplimiento o alcance de obligaciones contraídas por un Estado miembro del sistema interamericano, la Corte es competente para emitirla, aun cuando fuera inevitable interpretar el tratado en su conjunto. En cambio, no sería competente si el propósito principal de la consulta es el alcance o el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Estados ajenos a dicho sistema. Esta distinción destaca nuevamente la necesidad de resolver en cada caso según las circunstancias concretas.

39. La conclusión anterior se pone especialmente de relieve al examinar lo dispuesto por el artículo 64.2 de la Convención, que autoriza a los Estados miembros de la OEA para solicitar una opinión consultiva sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Se trata, en este caso, de un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a dicha materia. En esa perspectiva, habida cuenta de que un Estado americano no está menos obligado a cumplir con un tratado internacional por el hecho de que sean o puedan ser partes del mismo Estados no americanos, no se ve ninguna razón para que no pueda solicitar consultas sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, que hayan sido adoptados fuera del marco del sistema interamericano. Existe, además, un interés práctico en que esa función interpretativa se cumpla dentro del sistema interamericano, aun cuando se trate de acuerdos internacionales adoptados fuera de su marco, ya que, como se ha destacado respecto

de los métodos regionales de tutela, éstos “son más idóneos para la tarea y al mismo tiempo podríamos decir que son más tolerables para los Estados de este hemisferio...” (Sepúlveda, César, *Panorama de los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre-diciembre de 1982, p. 1054).

40. Por otra parte, el fondo mismo de la materia se opone a una distinción radical entre universalismo y regionalismo. La unidad de naturaleza del ser humano y el carácter universal de los derechos y libertades que merecen garantía, están en la base de todo régimen de protección internacional. De modo que resultaría impropio hacer distinciones sobre la aplicabilidad del sistema de protección, según que las obligaciones internacionales contraídas por el Estado nazcan o no de una fuente regional. Por ello, se reclama la existencia de ciertos patrones mínimos en esta materia. El Preámbulo del Pacto de San José recoge inequívocamente esta idea cuando reconoce que los derechos esenciales del hombre “tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional...”.

41. En la Convención se advierte una tendencia a integrar el sistema regional y el sistema universal de protección de los derechos humanos. En el preámbulo se reconoce que los principios que sirven de base a ese tratado han sido también consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que “han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional”. Igualmente, varias disposiciones de la Convención hacen referencia a otras convenciones internacionales o al derecho internacional, sin restringirlas al ámbito regional (artículos 22, 26, 27 y 29, por ejemplo). Dentro de ellas, cabe destacar muy especialmente lo dispuesto por el artículo 29, que contiene las normas de interpretación de la Convención y que se opone, en términos bastante claros, a restringir el régimen de protección de los derechos humanos atendiendo a la fuente de las obligaciones que el Estado haya asumido en esa materia. Dicho artículo textualmente señala:

Artículo 29

Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

42. Es necesario destacar particularmente la importancia que tiene, en la consulta solicitada, lo dispuesto por el artículo 29.b). La función que el artículo 64 de la Convención atribuye a la Corte forma parte del sistema de protección establecido por dicho instrumento internacional. Por consiguiente, este tribunal interpreta que excluir, *a priori*, de su competencia consultiva tratados internacionales que obliguen a Estados americanos, en materias concernientes a la protección de los derechos humanos, constituiría una limitación a la plena garantía de los mismos, en contradicción con las reglas consagradas por el artículo 29.b).

43. El propósito de integración del sistema regional con el universal se advierte, igualmente, en la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, perfectamente ajustada al objeto y fin de la Convención, de la Declaración Americana y del Estatuto de la Comisión. En varias ocasiones, en sus informes y resoluciones, la Comisión ha invocado correctamente “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, con prescindencia de su carácter bilateral o multilateral, o de que se hayan adoptado o no dentro del marco o bajo los auspicios del sistema interamericano. Ello ha ocurrido, últimamente, en casos como los informes sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador (OEA/Ser.L/V/II.46, doc. 23, rev. 1, 17 noviembre 1979), pp. 37 y 38) sobre la situación de los presos políticos en Cuba (OEA/Ser. L/V/II.48, doc. 24, 14 diciembre 1979), p. 9; sobre la situación de los derechos humanos en Argentina (OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11 abril 1980), pp. 24 y 25; sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua (OEA/Ser. L/V/II.53, doc. 25, 30 junio 1981), p. 31; sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (OEA/Ser L/V/II.53, doc. 22, 30 junio 1981) pp. 56 y 57; sobre la situación de los

derechos humanos en Guatemala (OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 21, rev. 2, 13 octubre 1981) pp. 16 y 17; sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia (OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 6, rev. 2, 13 octubre 1981) pp. 20 y 21r y Caso 7481 Hechos ocurridos en Caracoles (Bolivia), Resolución núm. 30/82 (OEA/Ser. L/V/II.55, doc. 54, 8 marzo 1982).

44. La circunstancia de que la Comisión haya adoptado la mencionada práctica, como un medio para el mejor cumplimiento de las funciones que están a su cargo, pone en evidencia, al mismo tiempo, un interés de los propios Estados en poder recurrir a la Corte a fin de obtener una opinión consultiva, sobre un tratado concerniente a la protección de los derechos humanos, del cual sea parte, pero que haya sido adoptado fuera del marco del sistema interamericano. En efecto, podría ocurrir que la Comisión interpretara que, un tratado del mencionado género deba aplicarse en un sentido determinado, y que esa interpretación no sea compartida por el Estado afectado, el cual podría encontrar, en la competencia que atribuye a esta Corte el artículo 64 de la Convención, un medio para hacer valer sus puntos de vista.

45. Los trabajos preparatorios de la Convención confirman el sentido resultante de la interpretación hecha, conforme a los términos del artículo 64, dentro de su contexto y teniendo en cuenta su objeto y su fin...

47. Igualmente, en la fase preparatoria quedó evidenciada la oposición de la mayoría de las partes a considerar, en esta materia, una distinción radical entre universalismo y regionalismo. En efecto, con motivo de la apertura a la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Protocolo Facultativo de este último, concebidos dentro del marco de la ONU, el Consejo de la OEA, en junio de 1967, consultó a los Estados miembros de la Organización si debía proseguirse la preparación de una convención americana, no obstante la aprobación de aquellos instrumentos por las Naciones Unidas. Diez de los doce Estados que respondieron la consulta se inclinaron por la continuación de los trabajos preparatorios de esa Convención, dentro de la idea de que la misma se coordinaría con las disposiciones de los pactos aprobados por la Asamblea General de la ONU. Como resultado de esta encuesta, se celebró finalmente la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, en Costa Rica, en noviembre de 1969. De modo, pues, que también los trabajos preparatorios revelan la tendencia a integrar el siste-

ma regional con el universal, que ya se había advertido en la Convención misma.

48. De todo lo anterior puede concluirse que el propio texto del artículo 64 de la Convención, el objeto y fin de la misma, las normas de interpretación consagradas en el artículo 29, la práctica de la Comisión y los trabajos preparatorios, están todos orientados unívocamente en el mismo sentido. No existe ninguna razón para excluir, previa y abstractamente, que pueda solicitarse de la Corte, y ésta emitir, una consulta sobre un tratado aplicable a un Estado americano en materia concerniente a la protección de los derechos humanos, por el solo hecho de que sean también partes de dicho tratado, Estados que no pertenecen al sistema interamericano, o de que no haya sido adoptado dentro del marco o bajo los auspicios de éste.

49. En alguna de las observaciones recibidas por la Corte, tanto de Estados miembros como de órganos de la OEA, se nota una tendencia a interpretar restrictivamente el artículo 64. En ciertos casos, se trata de argumentos de texto sobre qué debe entenderse por la expresión “en los Estados americanos”, a los cuales ya se ha hecho referencia en el párrafo 37. Pero se expresan, además, por lo menos otras dos reservas, más de fondo. En primer término, se sostiene que una interpretación amplia permitiría a la Corte emitir una consulta que involucre a Estados que no tienen que ver con la Convención ni con la Corte, y que ni siquiera pueden actuar ante ella. Ahora bien, como ya se ha señalado, si se solicitara una consulta cuyo propósito principal fuese determinar el alcance o el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Estados ajenos al sistema interamericano, la Corte estaría habilitada para abstenerse de responderla, por decisión motivada. Lo que no resulta convincente es que, de la sola circunstancia de que exista esa posibilidad, remediable en cada caso concreto, se pretenda concluir que ella basta para excluir, *a priori*, que la Corte pueda emitir una consulta que le sea sometida y que concierna a obligaciones referentes a la protección de los derechos humanos, contraídas por un Estado americano, únicamente porque se originen fuera del marco del sistema interamericano.

50. También se ha señalado que el ejercicio hasta esos límites de la competencia consultiva de la Corte, podría conducir a interpretaciones contradictorias entre este tribunal y otros órganos ajenos al sistema interamericano, pero que también podrían estar llamados a aplicar e interpretar tratados concluidos fuera del ámbito de éste. En realidad, es este un típi-

co argumento que prueba demasiado, y que no tiene, además, la trascendencia que puede imaginarse a primera vista. Prueba demasiado, porque la posibilidad de tales interpretaciones contradictorias está siempre planteada. En todo sistema jurídico es un fenómeno normal que distintos tribunales que no tienen entre sí una relación jerárquica puedan entrar a conocer y, en consecuencia, a interpretar, el mismo cuerpo normativo, por lo cual no debe extrañar que, en ciertas ocasiones, resulten conclusiones contradictorias o, por lo menos, diferentes sobre la misma regla de derecho. En el derecho internacional, por ejemplo, la competencia consultiva de la Corte Internacional de Justicia se extiende a cualquier cuestión jurídica, de modo que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General podrían, hipotéticamente, someterle una consulta sobre un tratado entre los que, fuera de toda duda, podrían también ser interpretados por esta Corte en aplicación del artículo 64. Por consiguiente, la interpretación restrictiva de esta última disposición no tendría siquiera la virtualidad de eliminar posibles contradicciones del género comentado.

51. Además, si se planteara concretamente dicha contradicción, no se estaría frente a un hecho de mayor gravedad. No debe, en efecto, olvidarse que las opiniones consultivas de la Corte, como las de otros tribunales internacionales, por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa en el artículo 68 de la Convención; y si esto es así, menos razones existen para sacar argumentos de los eventuales efectos que pudieran tener frente a Estados que ni siquiera habrían participado en el procedimiento consultivo. En esta perspectiva, es obvio que tal posible contradicción de opiniones entre esta Corte y otros tribunales o entes carece de trascendencia práctica, y resulta perfectamente concebible en el plano teórico.