



El fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Documento de discusión*

1. Introducción

Desde sus primeros fallos en 1987¹, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido un papel cada vez más destacado como órgano regional de protección de los derechos humanos. Una veintena de estados han aceptado ya su jurisdicción contenciosa², muchos superiores tribunales de la región han establecido que la jurisprudencia interamericana es obligatoria³ y varios estados han reformado sus constituciones o sus leyes a fin de ajustarlas a los criterios del tribunal regional⁴. Para muchas víctimas, la Corte IDH ha sido el recurso efectivo para obtener un remedio a la violación de sus derechos⁵. Durante los últimos tiempos, con todo, no sólo la influencia del tribunal ha crecido, sino que también han aumentado las expectativas acerca de su rendimiento y de la calidad e impacto de sus decisiones, y se ha acentuado el escrutinio crítico sobre su legitimidad como último órgano regional en la definición de algunos asuntos sensibles. El sistema regional de control judicial de derechos humanos, de tal forma, plantea hoy desafíos y posibilidades inéditas.

Este documento intenta reflejar los principales contenidos del debate actual en torno al mejor funcionamiento de la Corte IDH, tal como aparecen hoy, en el contexto descrito. La sección siguiente contiene una breve referencia a los antecedentes de la discusión sobre el fortalecimiento de la Corte IDH, y las demás secciones y subsecciones presentan las

* Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Documento elaborado por Leonardo G. Filippini con la colaboración de Ana Laya, Natalia Monti y Bárbara Schreiber.

¹ Corte IDH, “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987; Serie C Nº 1. Corte IDH, “Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras”, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C Nº 2. Corte IDH, “Godínez Cruz vs. Honduras”, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C Nº 3.

² Ver al respecto CIDH, en <www.cidh.org/Basicos/Basicos3.htm>.

³ Colombia, Perú, Argentina.

⁴ Chile.

⁵ Por ejemplo, sólo en los casos asistidos por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), 708 víctimas fueron autorizadas a recibir reparaciones ordenadas por la Corte IDH en el período 2006-2007, por un total para todas ellas de 19.615.865,00 dólares (ver CEJIL, “Informe de Actividades 2006-2007”, Buenos Aires, 2008, p. 17., en <www.cejil.org/otros/FINAL%202008%2003%2006%20Anuario2007.pdf>).

cuestiones relativas al funcionamiento de la Corte IDH cuya discusión ha sido regularmente fomentada por diversos actores interesados en mejorar el sistema interamericano. Finalmente, ofrecemos nuestras reflexiones sobre el estado de esta discusión.

2. Antecedentes y posibles enfoques sobre la discusión en torno al fortalecimiento de la Corte IDH

En reiteradas oportunidades, los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han expresado la importancia de fortalecer el sistema regional de protección de los derechos humanos y de la Corte IDH en particular. La Asamblea General de la OEA (AG), por ejemplo, declaró en junio de 2007 que promovería la implementación de acciones tendientes al fortalecimiento de la Corte IDH, en consonancia con las Declaraciones y Planes de Acción de la Tercera y Cuarta Cumbre de las Américas, y manifestó su anhelo de que los estados miembros cumplieran efectivamente las decisiones de la Corte IDH y contribuyeran con su financiamiento, especialmente por vía de contribuciones potestativas⁶. A ello sumó un llamado a los estados y al Consejo Permanente para que consideraran iniciativas novedosas para promover el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH y su financiamiento. La AG también discutió la posibilidad de que la Corte IDH funcionara de manera continua y encomendó al Consejo Permanente promover la publicidad de las decisiones de la Corte IDH y de sus reformas reglamentarias. Finalmente, recalcó que los órganos de gobierno de los estados debían promover su cumplimiento. Recientemente, en la misma línea, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA ha iniciado un proceso de consulta que tiene por objetivo el fortalecimiento de la Corte IDH, principalmente mediante el diálogo entre estados, órganos especializados del sistema latinoamericano de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones y expertos en la temática⁷.

En distintos foros y debates académicos, paralelamente, se han venido discutiendo también una diversidad de cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de la Corte IDH⁸. Por ejemplo, se ha debatido de manera central sobre la ratificación de los tratados regionales por la totalidad de los miembros de la OEA, la composición del tribunal y el proceso de

⁶ OEA, AG Resolución 2291; y en el mismo sentido la Resolución 2264 de la misma sesión plenaria. No es la primera ni única resolución de la AG en este sentido: ver también, por ejemplo, la N° 2221, emitida en 2006 (<www.oas.org/juridico/English/ga06/AGRES-2006%20XXXVI.doc>) o las resoluciones 2280, 2290, 2292, 2327, 2345 y 2351 de 2007. Las resoluciones este último año pueden consultarse en <www.oas.org/dil/AG-DOC_4771-07_rev1_eng.doc#_Toc169928369>. Para una guía de todas las resoluciones emitidas, ver <www.oas.org/juridico/English/regeneas.html>.

⁷ OEA, CAJP, Resoluciones 759 y 840, en <www.civil-society.oas.org/Permanent%20Council/CP-RES-759%20Span.htm> y <www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res840.asp>, respectivamente.

⁸ Ver, entre muchos otros, Trindade y Ventura Robles, “El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Corte IDH/ACNUR, San José, 2003; Nikken, Pedro, “Una revisión crítica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: pasado, presente y futuro”, Anuario de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007, en <www.anuariodh.uchile.cl>; “El financiamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en <www.derechos.org/nizkor/la/doc/fina.html>; “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: un cuarto de siglo: 1979-2004”, Corte IDH, San José, 2005; Dulitzky, Ariel, “50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: una propuesta de reflexión sobre cambios estratégicos necesarios”, Rapoport Center for Human Rights and Justice, Austin, 2008.

designación de sus jueces, la extensión del financiamiento, la publicidad de sus fallos y resoluciones, y la existencia de mecanismos efectivos de seguimiento de las decisiones, entre otras muchas otras cuestiones que, desde perspectivas muy diversas, han intentado iluminar muchos de los temas vinculados al crecimiento de la influencia y legitimidad de la Corte IDH. Estas cuestiones serán presentadas aquí con más detalle, en tanto refieren de modo directo a cuestiones críticas para el perfil del tribunal interamericano. No obstante, no podemos dejar de observar que también han aparecido en el debate muchos otros asuntos, tales como, por ejemplo, el papel de las víctimas en el procedimiento ante la Corte IDH, la designación de funcionarios y personal de dicho tribunal, la situación de los jueces ad hoc y la justificación de esta figura, la inexistencia de demandas presentadas por los estados, la relación entre la Corte IDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el carácter permanente de la Corte IDH, el salario de los jueces o los indicadores de performance más apropiados para juzgar la labor del tribunal interamericano.

En todas estas discusiones, el término “fortalecimiento” ha sido utilizado con bastante frecuencia. Sin embargo, este no tiene un sentido único y podemos destacar, al menos, tres sentidos posibles. En primer lugar, fortalecer una autoridad –como en este caso, un tribunal internacional– puede significar simplemente hacerla más poderosa. Sin embargo, fortalecer también puede implicar, desde una segunda perspectiva, la necesidad de ofrecer más y mejores razones que justifiquen la obediencia a tal autoridad. Desde una tercera concepción, finalmente, el término puede referirse a la modificación de la percepción dominante acerca de esa autoridad y de la importancia de obedecer sus órdenes. Los tres enfoques posibles que hemos sugerido no son excluyentes, y mucho menos son la única manera de pensar la cuestión del fortalecimiento de la autoridad de la Corte IDH. Sólo ofrecen posibles planos de análisis que, aunque entrelazados, pueden distinguirse. En el primer caso, la búsqueda debe dirigirse a una explicación acerca de por qué los estados cumplen con las decisiones de la Corte IDH, y fortalecer la Corte IDH, en este sentido, supone incrementar los elementos que provocan o propician el cumplimiento de sus fallos. El segundo enfoque es normativo y resalta la búsqueda de las mejores razones por las cuales la Corte IDH debería ser obedecida. Desde esta mirada, podría afirmarse que a mayor legitimidad, mayor debería ser el grado de obediencia a la Corte IDH. El tercer enfoque destaca la necesidad de prestar atención a las percepciones que sobre las cuestiones anteriores tienen quienes están sujetos a la autoridad de la Corte IDH.

A pesar de su ambigüedad, el consenso extendido sobre la necesidad del “fortalecimiento” parece sugerir, como mínimo, un diagnóstico compartido sobre la existencia de puntos débiles en los tres planos indicados, y que se traducirían, de alguna manera, en un déficit en la protección de los derechos fundamentales. El debate hasta hoy, de hecho, ha tratado cuestiones muchas veces yuxtapuestas, vinculadas a los tres posibles sentidos que señalamos. Algunas voces, por ejemplo, piden más poder para la Corte IDH y más presupuesto, dando por sentado que es necesario incrementar el poder real del tribunal. Otras opiniones, en cambio, exigen mayor legitimidad al cuerpo, denunciando, por ejemplo, su posible déficit democrático para decidir asuntos sensibles de las comunidades nacionales. Y otros señalan la importancia de difundir lo más ampliamente posible el trabajo de la Corte IDH, a fin de influir sobre la percepción pública de sus acciones. No podemos analizar todas las implicaciones de cada uno de estos planos pero sí advertir que estas tres dimensiones de la idea de fortaleza subyacen de manera ineludible al debate en

torno al fortalecimiento de la jurisdicción regional. Discutir qué debería entenderse por fortalecimiento no es una cuestión semántica que pueda obviarse con facilidad.

3. Temas

3.1. Aceptación de la jurisdicción de la Corte IDH y ratificación de tratados por todos los países de América

La Asamblea General de la OEA declaró en junio de 2007 que para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en la región era necesaria la universalización del sistema interamericano, a través de la firma y ratificación, ratificación o adhesión, lo antes posible y según fuera el caso, de todos los instrumentos universales e interamericanos de derechos humanos⁹. De los 34 estados miembros de la OEA¹⁰, 21 han aceptado la competencia de la Corte IDH¹¹. Estados Unidos, Canadá y algunos países anglófonos del Caribe, sin embargo, ni siquiera han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹². Un cuadro similar en materia de ratificaciones puede verse en los tratados más importantes del sistema de protección de derechos humanos.

La aspiración de la ratificación regional plena tiene un atractivo innegable. La mayor aceptación de la Corte IDH expandiría su influencia territorial, le otorgaría mayor visibilidad y aumentaría la base de consenso que avala su labor. La ampliación del esquema de ratificaciones genera, con todo, algunas dudas también, en particular respecto del modo en el que podría ocurrir y cuáles serían sus efectos concretos. Por un lado, y a grandes rasgos, la mayor parte de la reticencia parece provenir de países con una tradición legal cercana al common law. Ello podría sugerir que algunas diferencias entre sistemas jurídicos y modos de concebir el derecho e incluso barreras del lenguaje juegan algún papel en esta cuestión. Hasta no hace tanto tiempo ni siquiera estaba asegurada la disponibilidad de toda la jurisprudencia interamericana en idioma inglés, lo que indica que la cuestión de la universalización –aunque pueda ser correcta como aspiración de máxima– presenta desafíos en los niveles más elementales de su implementación.

Por otro lado, también debe evaluarse cuál sería el impacto de sumar estados con estándares relativamente restrictivos en materia de incorporación nacional de estándares internacionales sobre el conjunto de países de la región, como por ejemplo EE.UU. Desde otro punto de vista, sumar a dos potencias globales como EE.UU. y Canadá podría tener efectos debatibles sobre el equilibrio relativo que tienen otros estados de mediano porte en

⁹ AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07) Fortalecimiento de los Sistemas de Derechos Humanos en Seguimiento de los Mandatos derivados de las Cumbres de las Américas (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2007).

¹⁰ OEA, Oficina de Protocolo, “Países Miembros y Misiones Permanentes”, en <www.oas.org/documents/spa/memberstates.asp>.

¹¹ Los trece estados que no están sometidos a la jurisdicción de la Corte IDH son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Dominica, Estados Unidos, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

¹² Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Estados Unidos, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía no ratificaron la CADH. Trinidad y Tobago lo hizo en 1991, pero denunció la Convención en 1998 (ver el Informe Anual 1998 de la Corte IDH).

el sistema y que hoy son una voz relevante. Además, el dilema de cómo transformar en parte integral del sistema a estados que hasta hoy han sido fundamentalmente sus patrocinadores externos es un terreno a explorar con más detalle. Desde la perspectiva interna de los países centrales, la cuestión parece implicar la migración del tema de su agenda de política exterior a la de su diseño constitucional.

Como agenda de corto y mediano plazo, el ideal de la universalización debería poder traducirse en estrategias más persuasivas y quizá menos ambiciosas. En particular, deberíamos poder discutir si la Corte IDH en efecto debe tener algún papel en las estrategias de integración y, en su caso, cuál. Si decidimos que la Corte IDH tiene un papel que jugar al respecto, algunos ejes podrían ser su trabajo interpretativo sobre el texto de la Declaración Americana, que sí es obligatoria para todos los estados de la OEA a través de la acción de la CIDH, y sobre aspectos que son o han sido relevantes en las discusiones nacionales en torno a la ratificación de la CADH o la aceptación de la jurisdicción de la Corte IDH. En Canadá, por ejemplo, la cuestión del aborto generó algunos reparos y quizá la Corte IDH pueda tener allí un papel clarificador, a través de la elaboración de jurisprudencia que tome en cuenta las preocupaciones esgrimidas por activistas y funcionarios de ese país y de los estados que no han aceptado la jurisdicción aún. Lo mismo ocurre con la cuestión del federalismo.

3.2. Proceso de designación de jueces y composición de la Corte IDH

Otra cuestión que se discute es la relativa al proceso de selección de los jueces que integran la Corte IDH, en particular, en torno a la transparencia del proceso, con el fin de conocer, con anterioridad a la votación y designación por la Asamblea General de la OEA, el perfil de los futuros candidatos a jueces o juezas de la Corte IDH. El sistema de selección y nombramiento de está previsto por la CADH. La Corte IDH está compuesta por juristas elegidos a título personal por su alta autoridad moral, su competencia en la materia y su idoneidad para el cargo¹³. Los estados parte de la Convención proponen la lista de candidatos a ocupar los cargos¹⁴ y los designan en la Asamblea General de la OEA por mayoría de votos¹⁵. Para algunos observadores, no obstante, en ocasiones ha habido candidatos y jueces sin la idoneidad requerida y el sistema de elección ha funcionado, en la práctica, como “simple intercambio de votos”, donde no son evaluadas las credenciales de los candidatos¹⁶.

¹³ CADH, Artículo 52: “1. La Corte se compondrá de siete jueces, nacionales de los estados miembros de la Organización, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos. 2. No debe haber dos jueces de la misma nacionalidad”.

¹⁴ CADH, Artículo 53: “2. Cada uno de los estados partes puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente”.

¹⁵ CADH, Artículo 53: “1. Los jueces de la Corte serán elegidos, en votación secreta y por mayoría absoluta de votos de los estados partes en la Convención, en la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos estados”.

¹⁶ Ver “Documentos de coyuntura: aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos”, CEJIL, San José, 2005, p. 9. En un sentido similar, Pedro

Algunas experiencias nacionales ofrecen procedimientos más rigurosos para la candidatura y selección de magistrados. En algunos países, la aprobación por el Congreso de los magistrados nominados por el presidente de la República para formar parte de la Corte Suprema, por ejemplo, se lleva a cabo luego de un debate público y de amplia participación, en el cual se da oportunidad a todos aquellos miembros de la comunidad, individuos u organizaciones, de expresar sus opiniones y hasta sus interrogantes respecto de las ideas y el comportamiento de los nominados. Este tipo de procedimientos para la designación de jueces en general, y de jueces de las cortes superiores en particular, permite incorporar una mayor transparencia al nombramiento y generar un canal de participación de la ciudadanía, que puede así acceder a una apropiación parcial de un tramo del procedimiento. Ello no sucede si la designación se hace casi en secreto y sin participación alguna.

Por otro lado, también se postula la necesidad de volver más transparentes y participativos los mecanismos internos a través de los cuales un Estado impulsa la candidatura de una determinada persona. Los poderes ejecutivos de los estados de la región podrían autolimitar su discrecionalidad, sometiendo sus propuestas a la consulta previa de entidades académicas, asociaciones de abogados y jueces y organizaciones de la sociedad civil, o requiriendo de ellas sugerencias de candidatos. Al respecto, hay quienes opinan que la Corte IDH podría tener un papel en fomentar las mejores prácticas sobre el asunto.

Ligado a lo anterior de modo estrecho, finalmente, aparece también la cuestión de la composición del cuerpo. Puede discutirse, por ejemplo, la necesidad de que exista representatividad de minorías en el tribunal, criterio no previsto por la CADH, ni considerado, en general, por los estados al proponer los candidatos o designar los jueces ad hoc. Desde su entrada en funcionamiento, por ejemplo, la Corte IDH sólo ha tenido cuatro mujeres entre sus miembros del total de treinta jueces que la integraron¹⁷. Por otra parte, las mujeres tampoco han sido designadas como juezas ad hoc del tribunal. De un total de 93 sentencias de fondo dictadas por la Corte IDH desde 1987 a noviembre de 2007, 81 de ellas contaron con jueces ad hoc varones, sin excepción. La propia jurisprudencia de la Corte IDH y de otros órganos interamericanos de protección de derechos humanos podría guiar la identificación de otros grupos relegados, por ejemplo, pueblos indígenas o afrodescendientes.

3.3. Presupuesto de la Corte IDH

El presupuesto reclama una discusión separada pues requiere, junto a la decisión política correspondiente, un adecuado acercamiento técnico. Aquí presentaremos, de todas formas,

Nikken ha notado que “los avatares del regateo diplomático han acarreado la elección ocasional de personas sin la trayectoria y el compromiso adecuados” (Nikken, Pedro, “Una revisión crítica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: pasado, presente y futuro”, Anuario de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007, en <www.anuariodh.uchile.cl>).

¹⁷ Tres de ellas están actualmente en funciones. Entre 1989 y 1994, Sonia Picado Sotela, de Costa Rica, integró la Corte IDH y fue su vicepresidenta entre 1991 y 1994. Cecilia Medina-Quiroga, de Chile, es jueza desde 2004 y su presidenta desde 2007. Margarette May Macaulay, de Jamaica, y Rhadys Abreu-Blonet, de República Dominicana, son juezas del tribunal desde 2006.

tres aspectos más generales de la cuestión que pueden recibir mayor consideración. El primero es el relativo a cómo definir cuál debería ser el presupuesto adecuado. El segundo es el referido a su composición actual y su composición deseable, y el tercero se vincula a los incentivos que los estados podrían encontrar para aumentar sus contribuciones.

La cuestión del presupuesto de la Corte IDH ha sido largamente debatida y sigue siendo otra cuestión central en la discusión por el fortalecimiento del sistema. En general, parece existir un acuerdo de larga data entre los estados parte, los usuarios del sistema y la Corte IDH misma en torno a la necesidad de asegurar un presupuesto mayor. Sin embargo, y a pesar del sostenido consenso, las limitaciones presupuestarias continúan siendo un elemento persistente en la mayoría de las descripciones del funcionamiento de la Corte IDH¹⁸. En 2007, el tribunal contó con USD 3.429.019,43 para funcionar. De ese total, USD 1.656.300, es decir algo menos de la mitad, correspondieron al presupuesto anual de la OEA¹⁹. El resto estuvo integrado por donaciones de distintas fuentes como el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Misión Permanente de México ante la OEA, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de Costa Rica, entre otras²⁰. La Asamblea General de la OEA observó reiteradas veces la necesidad de aumentar el presupuesto de la Corte IDH. En 2000, estableció que este era insuficiente y resolvió un “aumento sustancial de los recursos asignados”²¹. Un año más tarde, afirmó que debía elaborarse “un plan para que en un tiempo razonable los órganos del sistema puedan atender sus crecientes actividades y responsabilidades”²². En 2003, la Asamblea mencionó como un avance el incremento de los recursos del Fondo Regular asignados a la Corte IDH²³ pero en los años posteriores repitió que era menester un incremento sustancial del presupuesto dentro de un plazo razonable con el fin de atender sus crecientes responsabilidades²⁴. En los últimos años, la Asamblea General encomendó al Consejo Permanente que continuara analizando los medios para lograr el financiamiento adecuado a través de la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios (CAAP)²⁵. La Asamblea también intentó fomentar las contribuciones potestativas, y de conformidad con este espíritu reconoció públicamente en 2007 los aportes voluntarios realizados por varios países y organismos²⁶. Por su parte, la propia Corte IDH ha presentado reiteradas

¹⁸ La Corte IDH es el tribunal internacional con menos recursos económicos del mundo. Su presupuesto es de USD 1.600.000, mientras que, a modo de ejemplo, el de la Corte Africana es de USD 4.500.000 y el de la Corte Europea de €60.000.000, conforme los datos obtenidos en la conferencia a cargo de Pablo Saavedra, secretario de la Corte Interamericana, en el III Curso Especializado para Funcionarios de Estado sobre Utilización del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, San José, febrero de 2008, en referencia a la estadística proporcionada por la reunión de Cortes Internacionales realizada en Managua, Nicaragua, en octubre de 2007.

¹⁹ Corte IDH, Resumen de Donaciones, Período 2007, en <www.corteidh.or.cr/docs/otros/resumen2007.pdf>.

²⁰ Ídem.

²¹ OEA/Ser.P, AG/RES. 1701 (XXX-O/00), 5 de junio de 2000.

²² OEA/Ser.P, AG/RES. 1828 (XXXI-O/01), 5 de junio de 2001.

²³ AG/RES. 1925 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003.

²⁴ AG/RES. 2030 (XXXIV-O/04), 8 de junio de 2004 y AG/RES. 2075 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005.

²⁵ AG/RES. 2220 (XXXVI-O/06), 6 de junio de 2006 y AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07), 5 de junio de 2007.

²⁶ AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07), 5 de junio de 2007. Los países y organismos mencionados son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, México, República Dominicana, Venezuela, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Suecia, la Unión Europea en su conjunto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Open Society y la Secretaría del Commonwealth.

solicitudes ante la OEA exponiendo la necesidad de un aumento del presupuesto. En su artículo 72, la CADH establece que para el financiamiento de la Corte IDH el tribunal debe preparar su propio proyecto de presupuesto, que debe ser aprobado por la Asamblea General²⁷. Sin embargo, los informes anuales de la Corte IDH parecen reflejar alguna insatisfacción con este procedimiento.

La primera cuestión presentada al inicio es la más elemental y puede reducirse a la pregunta acerca de cuál es el presupuesto adecuado para la Corte IDH. En general, como vimos, se señala que el presupuesto es escaso. Incluso se ha dicho que la Corte IDH es el tribunal internacional con menos recursos²⁸. Pero algunos enfoques sobre este asunto, como por ejemplo comparar a la Corte IDH con otros tribunales internacionales, pueden ser poco clarificadores. También debería pensarse cuál es el presupuesto de la Corte en relación con la capacidad contributiva de los estados miembros de la OEA, o tal vez con la de aquellos que han aceptado la jurisdicción de este tribunal. Incluso debería analizarse cuál es el presupuesto de la Corte IDH en comparación con las cortes u otras agencias nacionales y cuál su relación con el ingreso ciudadano. Posiblemente, un tribunal enclavado en una región marcada por la pobreza estructural y dependiente de los aportes de las naciones que la conforman no pueda escapar a la precariedad general. Junto a la petición más o menos constante de mayores recursos, en consecuencia, es necesario continuar explorando con creatividad los mejores usos de los fondos disponibles. Lamentablemente, en un contexto pauperizado, las decisiones sobre recursos públicos exigen pensar no sólo en las necesidades funcionales de cada órgano, sino en las prioridades de gastos.

El segundo problema es la composición del presupuesto que, como vimos, tiene un elevado porcentaje de donaciones de fuentes externas al sistema y a la región. En general, la discusión sobre el presupuesto parece estar centrada en su volumen y no tanto en su composición. Tal vez es momento de prestar más atención a ello también y explorar cómo la composición del presupuesto podría influir sobre las posibilidades de la Corte IDH de fijar su agenda de trabajo, de fomentar la percepción de independencia frente a actores renuentes a confiar plenamente en ella, de incentivar la aceptación de su jurisdicción contenciosa, o de presentar incentivos duros para favorecer el cumplimiento de los estados miembros. Al fin de cuentas, se trata de un cuerpo jurisdiccional multilateral que percibe más fondos de fuentes externas que de los propios estados que lo conforman.

La tercera cuestión es la referida a las contribuciones de los estados y tiene la apariencia de ser un nudo gordiano. En efecto, a pesar del sostenido consenso que parece existir entre los estados sobre la necesidad de un mayor presupuesto para la Corte IDH, ello no se traduce en mayores contribuciones por parte de aquellos. El secretario de la Corte IDH ha sugerido

²⁷ CADH, Artículo 72: “Los jueces de la Corte y los miembros de la Comisión percibirán emolumentos y gastos de viaje en la forma y condiciones que determinen sus Estatutos, teniendo en cuenta la importancia e independencia de sus funciones. Tales emolumentos y gastos de viaje serán fijados en el programa-presupuesto de la Organización de los Estados Americanos, el que debe incluir, además, los gastos de la Corte y de su Secretaría. A estos efectos, la Corte elaborará su propio proyecto de presupuesto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, por conducto de la Secretaría General. Esta última no podrá introducirle modificaciones”.

²⁸ Puede consultarse una comparación del presupuesto con otros tribunales internacionales en 1998 en <www.pict-pecti.org/matrix/Matrix-main.html>.

que ello podría ser consecuencia del desinterés de aquellos miembros de la OEA que no han aceptado la jurisdicción de la Corte IDH. Sin embargo, esto no parece corresponder a otros ámbitos donde es habitual la cooperación internacional por parte de actores externos al cuerpo financiado. La cuestión sigue abierta.

3.4. Mecanismos de seguimiento de las decisiones

La CADH señala la obligación de la Corte IDH de informar a la Asamblea General de la OEA sobre los incumplimientos de sentencias²⁹, pero no incluye un procedimiento, ni una institución, que tengan la responsabilidad de implementar la disposición³⁰. A diferencia del sistema europeo, no existe un órgano colegiado de carácter político encargado de velar por la ejecución de sentencias y la propia Corte IDH, en uso de los poderes inherentes a su jurisdicción, ha asumido la tarea de verificar el cumplimiento de las sentencias a fin de informar al respecto a la Asamblea General de la OEA³¹. Sin embargo, aunque en reiteradas ocasiones la Corte IDH ha comunicado a la Asamblea General que no recibió información de un Estado sobre el cumplimiento de una sentencia o de medidas provisionales, sólo en una oportunidad la Asamblea General exhortó a un Estado a informar al tribunal interamericano sobre el cumplimiento de las sentencias, en los casos “Aloeboetoe” y “Gangaram Panday”³².

En el último tiempo, la Corte IDH ha fijado audiencias reservadas de supervisión de sentencias sobre algunos casos pendientes de cumplimiento, en lugar del sistema de presentaciones escritas que venía implementando³³. El objetivo del tribunal ha sido incentivar un diálogo más franco con las partes, a través de la reserva del procedimiento. El tiempo dirá si este mecanismo en verdad resulta más efectivo que el sistema de informes escritos. Por lo pronto, tiene un costo relativamente visible al restringir la publicidad del procedimiento, que será necesario balancear con los resultados que se obtengan.

Por otra parte, la Corte IDH podría carecer de recursos humanos y materiales para incorporar mayores diligencias de monitoreo en el cumplimiento de sus decisiones. Sumado a lo anterior, ello también podría sugerir la necesidad de establecer mecanismos de

²⁹ CADH, Artículo 65: “La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial, y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos”.

³⁰ Hasta febrero de 2005, del total de casos contenciosos sometidos a la Corte IDH, el 13,33% estaban archivados, el 30,66% estaban en trámite ante el tribunal y el 56% estaban en etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia; y del total de medidas provisionales que han sido sometidas a la jurisdicción de la Corte IDH, el 31,57% se encontraban archivadas, el 7% no fueron adoptadas y el 61,4% estaban activas (“Caesar vs. Trinidad Tobago”, Voto razonado del juez Manuel E. Ventura Robles).

³¹ La necesidad de establecer en la OEA un grupo de trabajo permanente dedicado a supervisar el cumplimiento, por parte de los estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de las sentencias y medidas provisionales que dicta la Corte IDH (“Caesar vs. Trinidad Tobago”, Voto razonado del juez Manuel E. Ventura Robles).

³² En la Asamblea General de 1995 se expresó: “Exhortar al Gobierno de Surinam a que se sirva informar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el cumplimiento de las sentencias sobre los casos Aloeboetoe y otros y Gangaram Panday” (AG/RES. 1330 (XXV-O/95)).

³³ La Corte IDH está habilitada por el Artículo 14 de su reglamento a realizar audiencias privadas “cuando circunstancias excepcionales así lo justifiquen (...) y decidirá quiénes podrán asistir a ellas”.

seguimiento y control de las decisiones de la Corte IDH. Una opción es que los procesos de cumplimiento funcionen a través de los propios estados involucrados, que deberían implementar mecanismos legales para poner en práctica las decisiones de la Corte IDH³⁴. Otra opción es que los informes de incumplimiento de sentencias deban ser conocidos y debatidos por la Asamblea General de la OEA, por intermedio del Consejo Permanente o su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Desde hace varios años, la Asamblea de la OEA viene encomendando al Consejo Permanente que considere los medios para promover el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH por parte de los estados miembros³⁵. Finalmente, también de cara a un seguimiento más efectivo de las decisiones, se señala que los fallos podrían ser más específicos o concretos en sus puntos resolutivos a fin de evitar ambigüedades y acotar la supervisión del cumplimiento tanto en la arena nacional como internacional.

3.5. Publicidad del trabajo de la Corte IDH y participación ciudadana

La publicidad del trabajo de la Corte IDH puede favorecer positivamente su labor, permitiendo mayores críticas y debate, más transparencia en los procedimientos y una mejor comunicación del trabajo y participación en los procesos de toma de decisiones. Varias medidas recientes de la Corte IDH están dirigidas a facilitar la accesibilidad a su trabajo. Por ejemplo, se estableció un nuevo formato para sus sentencias que busca reducir la longitud de los fallos, de modo que resulten más accesibles al público³⁶. Todos los fallos están disponibles en el sitio web de la Corte y se ha trabajado para completar su traducción al inglés. También están online documentos previos a las sentencias de fondo, entre otros varios esfuerzos en este sentido. Los jueces y el staff de la Corte IDH, además, participan activamente en muchos encuentros abiertos de discusión. Recientemente, el tribunal ha comenzado a realizar sus sesiones fuera de San José, con la intención de estrechar los lazos con las distintas comunidades jurídicas nacionales.

Sin embargo, hay espacio para pensar en otras mejoras. Por ejemplo, podría considerarse la difusión de las sesiones en vivo por medios de comunicación, como lo ha hecho la CIDH en algunos casos, y su almacenamiento en un sitio de Internet de acceso público³⁷. Hasta tanto se instalen los mecanismos adecuados para permitir la transmisión en vivo en la sala de audiencias de la Corte IDH, y aprovechando que las sesiones siempre se registran en

³⁴ Según el Plan de Acción de la cuarta Cumbre de las Américas (2005), los estados se comprometieron a: “62. Continuar respaldando y fortaleciendo el funcionamiento de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, promoviendo en los órganos políticos de la OEA, en el marco del proceso de reflexión en curso, acciones concretas para lograr, entre otros objetivos (...), un efectivo cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la debida consideración de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

³⁵ AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07) Fortalecimiento de los Sistemas de Derechos Humanos en Seguimiento de los Mandatos derivados de las Cumbres de las Américas (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2007).

³⁶ Acuerdo adoptado en el marco del LXXIV Período Ordinario de Sesiones, Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de enero al 3 de febrero de 2007.

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CXXVIII Período Ordinario de Sesiones, Washington D C, 18 de julio de 2007, ver video de la audiencia en <www.oas.org/OASpage/videosondemand/home_spa/videos_query.asp?sCodigo=07-0240#>.

material fílmico, el tribunal podría hacer públicos dichos registros de las sesiones a través de su propio sitio en Internet.

También podría mejorarse la difusión de los casos pendientes. En cada informe anual, la CIDH³⁸ incluye un resumen de los casos que se encuentran activos, incluyendo aquellos que ingresaron durante el período que se informa. También se indican los casos que están en etapa de supervisión de sentencia. La Corte IDH, por su parte, difunde aquellos casos que son demandados por la CIDH con anterioridad al tratamiento en las sesiones de la propia Corte IDH³⁹. También en su informe anual⁴⁰ el tribunal publica el listado de casos sometidos a su jurisdicción durante ese período, divulgando este informe en el mes de marzo del año siguiente. Desde mediados de 2007, además, la Corte IDH difunde en su sitio de Internet⁴¹ algunas de las resoluciones correspondientes a los distintos casos en los que dictó sentencia. Podría ser conveniente que la Corte IDH publicara un listado de las causas sometidas a su jurisdicción en forma permanente, así como los pasos procesales adoptados en ellas, a fin de mantener informado a todo aquel interesado en el seguimiento de dichos procedimientos, si bien es cierto que los estados, la CIDH y el peticionario ya saben que el caso está en trámite y que, en la práctica, no resulta complejo obtener información sobre los pasos procesales de un caso a través de estos actores. Un sistema abierto y público podría minimizar cierta informalidad que hoy caracteriza ese aspecto del acceso a la información. También podrían evaluarse otras cuestiones relativas a la publicidad de los procedimientos, como hacer públicas las audiencias que los jueces tienen con actores interesados, mejorar la información disponible online sobre la Corte IDH y su staff, etcétera.

La figura del Amicus Curiae también representa una posibilidad de ampliar la exposición del trabajo del tribunal y la discusión de los argumentos jurídicos debatidos en el proceso. Se trata de un mecanismo de participación pública que vuelve la búsqueda de la justicia una actividad colectiva, no circunscripta a la decisión de los jueces y a los fundamentos de las partes. Además, la oportunidad de agregar estos Amici Curiae al expediente opera como mecanismo de control sobre el propio tribunal, que no podrá pasar por alto argumentos que le fueron acercados por actores de la comunidad, individuos u organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio en la región. La Corte IDH ha venido aceptando la presentación de escritos de Amici Curiae de distintos expertos interesados ajenos a las partes directamente involucradas en la causa, que acercan argumentos aportando elementos adicionales para resolver⁴². La Corte IDH deja constancia de la recepción de los escritos en

³⁸ Informes Anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en <www.cidh.org/anual.esp.htm>.

³⁹ Corte al día, Comunicados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en <www.corteidh.or.cr/comunicados.cfm>.

⁴⁰ Informes Anuales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en <www.corteidh.or.cr/informes.cfm>.

⁴¹ Seguimiento del expediente (se publican sólo algunas de las resoluciones), en <www.corteidh.or.cr/docs/casos/aeloboto.htm>.

⁴² Se registran solicitudes de los estados con el fin de desestimar las presentaciones de Amici Curiae, pero la Corte IDH ha tenido una amplia recepción de este instituto, e incluso, dentro del acervo probatorio, sostuvo que: “El Estado ‘negó valor legal alguno a cualquier escrito de Amicus Curiae que se haya presentado en el juicio o posteriormente a la audiencia oral’. La Corte admite estos elementos, considerando que se trata de cuatro escritos presentados en calidad de Amicus Curiae por instituciones que tienen interés en la materia de

sus sentencias, pero en general no se registran referencias al contenido de las presentaciones, salvo ante el rechazo que haya presentado un Estado –situación en la que finalmente el escrito siempre fue admitido por la Corte IDH⁴³. Sin embargo, el reglamento de la propia Corte IDH no regula la presentación de Amici Curiae en los casos contenciosos, ni los mecanismos para la difusión de aquellas causas que se encuentran en trámite y están en condiciones de recibir Amicus Curiae⁴⁴.

4. Observaciones finales

En este documento hemos intentado reflejar la existencia de un debate relativamente sofisticado en torno a la cuestión del fortalecimiento de la Corte IDH y dejar fuertemente sugerida la necesidad de vigorizar esa discusión de modo de darle más contenido y profundidad. Los temas que se debaten en torno al fortalecimiento del sistema interamericano presentan varias características del contexto en el cual aparecen y del tipo de interrogantes que debe enfrentar la discusión hoy. Todo indica que ya no se trata de una discusión fundacional, anudada exclusivamente a una agenda de promoción institucional. Al contrario, los temas en discusión tienden a asimilarse a muchas de las cuestiones que se debaten en torno al funcionamiento de las autoridades nacionales. Los estándares regionales de respeto a las libertades civiles, por otro lado, tampoco son los mismos que los que existían al inicio de la labor de la Corte IDH y, aunque deficitarios aún, plantean un contexto de intervención distinto, que posiblemente exige cierta deferencia a los procesos deliberativos nacionales.

La relativa consolidación de la Corte IDH como órgano judicial regional y la, en algunos casos, parcial aceptación de sus decisiones, además, ponen de resalto algunas ambigüedades de la cuestión del fortalecimiento que se vuelven más visibles de cara a la discusión de algunos de sus elementos concretos. La agenda de discusión en torno al trabajo de la Corte IDH tiende a asemejarse a los debates respecto del papel de las autoridades nacionales –salvando las muchas diferencias que existen, por supuesto– en la medida en que las decisiones interamericanas interactúan cada vez más, en términos generales, con los órdenes jurídicos locales. Claro está, también existen renovadas resistencias frente a esta creciente influencia.

Quizá el principal aporte de la consideración conjunta de los muchos temas que los actores directamente involucrados discuten en torno al funcionamiento de la Corte IDH es llamar la atención sobre la necesidad de que otros actores, involucrados más tangencialmente con el sistema interamericano, comiencen a producir sus propias contribuciones para la definición del papel de la Corte IDH. En definitiva, se trata de decidir en conjunto, y a través de la deliberación más robusta posible, cuáles son las posibilidades de la tutela judicial regional

la demanda y proveen información útil” (“Yatama”, Párrafo 120, citado en “La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Un Cuarto de Siglo: 1979-2004”, Corte IDH, 2005, p. 616.

⁴³ Ver nota 42.

⁴⁴ Los comunicados de prensa que difunde la Corte IDH se realizan una vez que la causa ya tiene asignada fecha próxima de sesión, por lo que sería dificultoso pensar en intervenir en calidad de Amicus Curiae con argumentos orales en aquella instancia. Asimismo, se han registrado peticiones de los estados involucrados en las causas, que pretenden que la Corte considere extemporánea la presentación de Amicus Curiae una vez que hayan acontecido los eventos de exposición y defensa de los argumentos.

de derechos fundamentales y cómo podría la Corte IDH funcionar al máximo de ese potencial.