

LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL ESTATAL E INDIVIDUAL MIRADA DESDE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

(a propósito de la Opinión Consultiva N° 14)

Fabián Omar Salvioli (*)

(*) Profesor adjunto de Derecho Internacional Público UNLP, Especialista en Relaciones Internacionales y co Coordinador del Departamento de Derechos Humanos del IRI.

Sumario: I.- Introducción; II.- El origen de la opinión consultiva N 14; III.- Los términos de la petición; IV.- La delimitación de la actuación de la Comisión en vía consultiva; IV.a) El contenido de las consultas; IV.b) El sistema interamericano como un conjunto normativo armónico; V.- La responsabilidad Estatal; V.a) Las facultades de la Corte; V.b) Acciones positivas y negativas; V.c) El dictado de una norma como violación de la Convención; V.d) La responsabilidad individual;

I.- Introducción

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en uso de su competencia consultiva, se ha visto en la necesidad de expedirse respecto a la responsabilidad estatal e individual cuando un Estado parte de la Convención Americana de Derechos Humanos adopta como legislación interna una norma contraria a la misma.

El momento político que vive en los últimos años el continente americano respecto a la adopción de legislaciones de tipo represivo que pueden resultar contra los derechos y garantías de los individuos de la región 1, merecían un análisis y definición contundentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El mismo inicio de la solicitud de Opinión Consultiva resultó una consecuencia de una situación política particular de un Estado.

La vía consultiva de la Corte Interamericana ha sido un arma eficaz para la promoción y la protección de los derechos humanos en el continente "... Puede decirse que, generalmente, la Corte ha sostenido en todas sus resoluciones, el objetivo de favorecer el respeto a los derechos humanos" 2.

A continuación examinaremos los aspectos más salientes de la Opinión Consultiva resuelta unánimemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 9 de diciembre de 1994.

II.- El origen de la opinión consultiva N 14

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene como facultad establecida en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) la posibilidad de consultar a la Corte Interamericana acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados de derechos humanos 3.

La solicitud de opinión consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 1993 ha sido generada por la incorporación de un artículo en la nueva Constitución de la

República del Perú, que amplía los casos de aplicación de la pena de muerte, más allá de los casos que contemplaba la anterior Constitución peruana de 1979; contradiciendo el artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos que prohíbe para los Estados que la ratifiquen (caso del Perú), la ampliación de los delitos condenados con pena de muerte a casos no previstos en la legislación al momento de la ratificación. También impide la citada norma el restablecimiento de la pena capital en los estados que la han abolido, así como su aplicación para casos motivados por delitos políticos 4.

Concretamente, la nueva Constitución Política del Perú dispone que la pena de muerte "... sólo puede aplicarse por el delito de traición a la patria en caso de guerra y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que Perú es parte obligada." 5.

III.- Los términos de la petición

Existe una limitación para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación a la función consultiva de la Corte; la Convención no faculta a la Comisión a pedir opinión sobre la compatibilidad entre las leyes internas de un Estado y la Convención Americana de Derechos Humanos, facultad reservada exclusivamente a los Estados 6.

De manera tal que, si la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hubiese planteado la compatibilidad entre el artículo 140 de la nueva Constitución peruana y el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, probablemente la Corte hubiera considerado la solicitud improcedente.

Las observaciones que el propio gobierno del Perú hizo a la presentación del pedido de opinión consultiva nos ilustran hacia lo que pudo ser un razonamiento de la Corte en el sentido que hemos indicado: "... tiene su ratio legis [el art. 64.2] en precisar, sin lugar a ninguna duda, que solamente compete a los Estados, de cuyas leyes internas se trata, el poder recurrir en vía de opinión consultiva a la Corte cuando exista una presunta incompatibilidad entre una norma interna de ese Estado y la Convención..." "... admitir la solicitud de opinión consultiva en esas condiciones sería sentar un desafortunado precedente en la medida que se propiciaría una injerencia desproporcionada de un órgano que forma parte del sistema de la Organización de los Estados Americanos en los mecanismos internos de los Estados miembros ..." 7.

De esta forma, la solicitud de la Comisión se limitó a pedir, en primer lugar, opinión sobre cuales serían, en virtud de las obligaciones internacionales de un Estado, los efectos jurídicos de una Ley dictada por ese Estado, que viole manifiestamente algún precepto de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En segundo lugar, la Comisión demandó opinión acerca de las obligaciones y responsabilidades de agentes o funcionarios que cumplen con una Ley dictada por un Estado, cuyo cumplimiento se traduce en una violación manifiesta de la Convención Americana.

Así, la Comisión (a través de un planteamiento inteligente de la cuestión) ha sorteado el problema de la legitimidad de su consulta; aunque, naturalmente, la respuesta a la misma en virtud de tal planteo general, no satisfizo todas las expectativas de algunas organizaciones no gubernamentales, las cuales hacían mención a "... la importancia que reviste que la Corte emita una Opinión Consultiva que en términos inequívocos recuerde al Perú sus compromisos internacionales virtud de la Convención y la incompatibilidad existente entre estos y su nueva regulación interna en materia de pena de muerte" 8.

No obstante que en su decisión la Corte no se ha pronunciado sobre el caso peruano en particular, de todas

formas ha realizado un interesante análisis de la cuestión y señalado algunos puntos que aportan al debate sobre la protección de los derechos humanos en el continente.

IV.- La delimitación de la actuación de la Comisión en vía consultiva

La Corte ha realizado algunas reflexiones en su opinión, que resultan de interés en torno a la posibilidad de acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en vía consultiva; a saber:

a) El contenido de las consultas

La Corte sostiene que la Comisión Interamericana ha actuado dentro de sus legítimas atribuciones, toda vez que sus preguntas "... tienen un carácter general y versan sobre las obligaciones y responsabilidades de los Estados e individuos que dictan o ejecutan una ley manifiestamente contraria a la Convención ..." 9.

En su dictamen, la Corte distingue aquellas leyes que pueden violar los derechos humanos por su sola expedición (les llama "leyes de aplicación inmediata") y aquellas que necesitan de un acto normativo posterior o a su aplicación para convertirse en violatorias de derechos humanos.

En el último caso, la Corte considera que no le es posible a la Comisión someter un caso a la Corte si no hay aplicación inmediata de la ley y sometimiento de la misma a un caso concreto, quedando resguardado el interés de las potenciales víctimas a través de la posibilidad de adoptar medidas provisionales, ya sea por parte de la Comisión o de la Corte según la competencia de cada una de ellas.

Entonces, la Comisión - tal como hemos mencionado supra - ha sabido plantear la cuestión de manera tal que la Corte tenga herramientas para decidir en favor de la procedencia de la solicitud de opinión consultiva, debido a la formulación precisa y general de las preguntas.

b) El sistema interamericano como un conjunto normativo armónico

El sistema posee dos órganos principales en materia de derechos humanos: la Comisión y la Corte Interamericana; no caben dudas que ambos deben trabajar complementariamente, y que ese trabajo conjunto debe apuntar siempre hacia una mejor situación de los derechos humanos en todo el continente. La Corte en su opinión dice que la competencia consultiva puede y debe resultar un apoyo valioso para que la Comisión Interamericana cumpla sus propias funciones, tales como la de formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados que forman parte de la OEA para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales 10.

Por otra parte, la Corte también recuerda que la Comisión Interamericana, en el caso que un Estado parte dicte una norma contraria a la Convención, tiene la facultad de calificar a dicha norma como violatoria de la Convención y, como consecuencia de tal calificación, recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma en cuestión, aunque esta nunca haya sido aplicada.

V.- La responsabilidad Estatal

La Corte se ha abocado en esta opinión, a responder acerca de la responsabilidad que le cabe al Estado cuando concurren ciertas circunstancias fácticas (ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos y dictado de una norma manifiestamente contraria a la misma).

a) Las facultades de la Corte

En la misma decisión, la Corte ha mencionado que no forma parte de sus facultades en función consultiva interpretar o definir ámbitos de validez de las leyes internas de los Estados partes, sino solamente respecto de su compatibilidad con la Convención u otros tratados de derechos humanos, y con la condición previa necesaria de que se haya formulado el pedido por parte de un Estado 11.

Asimismo, la Corte cree que puede considerar la pregunta formulada sobre los efectos jurídicos de la ley únicamente desde la óptica del derecho internacional, ya que no posee competencia para pronunciarse sobre los mismos en el derecho interno del Estado en cuestión 12.

El derecho internacional por el contrario, es fuente de análisis y decisión de la Corte Interamericana, que considera como principios generales del derecho el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales 13 y la imposibilidad de alegar el derecho interno para incumplir el derecho internacional 14.

b) Acciones positivas y negativas

En una parte de la interpretación de los artículos 1 y 2 de la Convención, la Corte desarrolla la doctrina por la cual, la obligación de los Estados de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos comprende también una obligación de no hacer: "... Naturalmente, si se ha contraído la obligación de adoptar las medidas aludidas, con mayor razón lo está la de no adoptar aquellas que contradigan el objeto y fin de la Convención ..." 15.

Así, la Corte continúa su línea de pensamiento ya mencionada en la décimo tercera Opinión Consultiva, donde manifiesta que un tratado internacional puede violarse por parte de un Estado cuando este omite dictar las normas en virtud de las obligaciones del artículo 2 de la Convención Americana 16.

Es decir que la abstención también tiene una doble posibilidad de consecuencia, según el caso, negativa o positiva: el estado debe abstenerse de dictar normas contrarias al objeto y fin de la Convención Americana; y viola asimismo la Convención, si se abstiene de dictar las medidas legislativas conducentes a operativizar los derechos y libertades establecidos.

c) El dictado de una norma como violación de la Convención.

La mención realizada en la opinión consultiva respecto a las "leyes de aplicación inmediata", nos lleva a considerar que puede existir responsabilidad estatal derivada del solo dictado de una norma.

Las acciones realizadas por un Estado en su derecho interno deben estar contestes con las obligaciones contraídas por ese mismo Estado a nivel internacional. La Corte ha sido categórica al determinar que "... La expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad del Estado ..." 17.

d) La responsabilidad individual

Es la primera vez que la Corte debe pronunciarse expresamente sobre la responsabilidad que puede competerle a personas en la ejecución de una ley que sea manifiestamente contraria a la Convención Americana de

Derechos Humanos.

La Corte ha señalado cual es su esfera de acción en la materia: "... La competencia de los órganos establecidos por ella [la Convención] se refiere exclusivamente a la responsabilidad internacional del Estado y no a la de los individuos. Toda violación de los derechos humanos por agentes o funcionarios de un Estado es, como ya lo dijo la Corte, responsabilidad de éste ..." 18.

Naturalmente, la Corte no desconoce - y hace mención expresa - de la responsabilidad internacional individual por crímenes contra la paz, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o actos de genocidio; pero parece claro que si llegase a la Corte Interamericana de Derechos Humanos un caso de aplicación de una ley que constituya una violación de la Convención y al mismo tiempo un acto que engendre responsabilidad internacional individual para el agente o funcionario que lo ejecutó, ésta no tiene competencia en razón de las personas para juzgar a esos individuos.

Por cierto, la discusión nos lleva al lento avance en la creación de un tribunal penal internacional, aunque sin desconocer que ciertos logros se han producido con la creación de fueros especiales como el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia. De todas formas, tal como lo hemos señalado al analizar la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de junio de 1993 "... La creación de una corte permanente en el seno de las Naciones Unidas que juzgue las violaciones a los derechos humanos corrió peor suerte aún, a pesar de las propuestas en ese sentido de algunos gobiernos como el austríaco. La reticencia de los gobiernos fue tal que sólo se alentó en el documento final a la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas a continuar sus trabajos relativos a un tribunal penal internacional ..." 19.

Corresponde a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos tomar como estudio la posibilidad de ampliar las facultades de la Corte Interamericana hacia el juzgamiento de individuos cuando determinados actos constituyan delitos internacionales; a través de nuevos instrumentos jurídicos regionales. También de impulsar el tratamiento de la creación de un tribunal penal internacional en el seno de las Naciones Unidas.

Los Organismos No Gubernamentales tienen la responsabilidad ineludible de acompañar este proceso e indicar el camino más favorable a la protección de los derechos de los individuos.

De seguro hace no muchas décadas ni siquiera se soñaba con un tribunal de derechos humanos por ante el cual se juzgue a los Estados, fenómeno ya común en Europa y América, incipiente en África, y que no muy tarde, el resto de las regiones del mundo tendrán que imitar. No debe temerse a la ampliación de las esferas de competencia en materia de derechos humanos ni deben, por duras que sean, reputarse metas inalcanzables; es hora de ponerse a debatir seriamente en el continente sobre la cuestión de la responsabilidad individual en materia de violaciones a los derechos humanos. La solicitud que derivó en la Opinión Consultiva N 14 ha dado un paso inicial de debate en la materia.

Notas y citas bibliográficas

1 Bástenos citar como ejemplos medidas de emergencia en países como Venezuela, ampliación del alcance de la pena de muerte en algunos estados de los Estados Unidos o la situación guatemalteca que ha merecido la adopción de medidas provisionales de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2 Conf. Salvioi, Fabián: "... El sistema Interamericano de protección de los derechos humanos" en: "Recueil de

cours" Collection of Lectures, Texts and Summaries; Institut International de Droits De L' Homme, Strasbourg, France, juillet de 1995 (en impresión).

3 Convención Americana de Derechos Humanos, art. 64 1.

4 Convención Americana de Derechos Humanos, art. 4.

5 Constitución Nacional del Perú, art. 140

6 Convención Americana de Derechos Humanos, art. 64.2

7 Observaciones del gobierno del Perú a la solicitud de opinión consultiva, en Corte Interamericana de Derechos Humanos: OC-14/94, párr. 12; San José de Costa Rica, diciembre de 1994.

8 Cejil y Americas Watch: Amicus Curiae presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos con motivo de la OC 14 (realizado por Juan Méndez, José M. Vivanco y Viviana Krsticevic, en revista N 19, IIDH, San José de Costa Rica, pág. 34, jul / dic. 1993).

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)" Opinión Consultiva OC-14 / 94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A N 14; párr. 24 Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica, diciembre de 1994.

10 Conf. Convención Americana de Derechos Humanos, art. 41.

11 *Ibíd*, Párr. 22

12 *Ibíd*. Párr. 34

13 Como se ha desarrollado en la jurisprudencia producida por la Corte Internacional de Justicia teniendo en cuenta el Artículo 38 del Estatuto de la misma.

14 Conf. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, art. 27.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos ... *Op Cit*. Párr. 33

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)" Opinión Consultiva OC-13 / 93 del 16 de julio de 1993 párr. 26. Serie A N 13. Secretaría de la Corte, San José, 1993.

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)" Opinión Consultiva OC-14 / 94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A N 14; párr. 58.1 Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica, diciembre de 1994.

18 *Ibíd*. párr. 56

19 Salvioli, Fabián "La Conferencia de Viena. El Debate sobre Derechos Humanos en las Relaciones

Internacionales Contemporáneas" en Relaciones Internacionales, Serie Documentos, N 4; Ed. IRI, Universidad Nacional de La Plata, 1993, pág. 16.