



Intervención de la señora Liliana Valiña, Representante Adjunta
en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
en el Primer Seminario sobre la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

México, D.F. Facultad de Derecho, UNAM -27 de febrero de 2009

“El impacto de las sentencias de los tribunales internacionales en el derecho interno de los Estados”

Agradezco la gentil invitación a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de participar en este “Primer Seminario sobre la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” sobre el impacto de las sentencias de los tribunales internacionales en el derecho interno de los Estados.

El derecho internacional en general ha expandido la creación de órganos jurisdiccionales encargados de resolver las disputas jurídicas derivadas de la aplicación de sus normas. Al término de la Segunda Guerra Mundial, las naciones fortalecieron la idea de que era imprescindible contar con una instancia judicial que permitiera declarar el derecho y, junto con otra serie de mecanismos, auspiciar el arreglo pacífico de controversias para mantener la paz y seguridad internacionales. Es así como en el cuerpo mismo de la Carta de las Naciones Unidas se da a luz a la Corte Internacional de Justicia como el órgano judicial principal de la ONU encargado de decidir, conforme al Derecho Internacional, las controversias de orden jurídico entre Estados y de emitir opiniones consultivas respecto a cuestiones jurídicas que pueden serle sometidas por órganos o instituciones especializadas de la ONU.

La aprobación años más tarde de la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Asamblea General de la ONU representaría un paso significativo en la construcción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Si bien la protección de la dignidad de la persona estaría en el corazón de esta construcción, es preciso reconocer que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido un productor relevante de órganos y procedimientos encargados de promover y proteger los derechos humanos en la esfera supranacional.

Dentro de este andamiaje institucional de protección de los derechos humanos de la persona, es sobre todo a nivel regional donde se ha venido expresando la creación de órganos jurisdiccionales encargados de garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en los instrumentos regionales.

Es en esa dirección que se explica la creación de las cortes regionales de derechos humanos, siendo la primera de ellas la vinculada al ámbito europeo. El sistema europeo de derechos humanos sería el pionero en la creación de una autoridad judicial para la garantía de los derechos reconocidos en su instrumento fundacional: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Con sede en Estrasburgo, el papel de la Corte Europea de Derechos Humanos fue modificado ostensiblemente con la entrada en vigor del Protocolo núm. 11 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Emulando al sistema europeo, años después el sistema interamericano de derechos humanos adoptaría la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El también llamado “Pacto de San José” daría a luz a la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en Costa Rica.

Finalmente, el sistema africano de derechos humanos y de los pueblos creó, mediante la aprobación de un protocolo, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. A diferencia de los otros dos sistemas regionales, en África la Corte no forma parte del instrumento fundacional del sistema. La creación de un cuerpo judicial fue un instrumento concebido con posterioridad por medio de un protocolo.

Es así como encontramos que en la actualidad los tres sistemas regionales de derechos humanos cuentan con una jurisdicción especial en la materia. Cortes y tribunales que han decantado, particularmente en Europa y América Latina, una jurisprudencia importante en defensa de los derechos de las personas.

Por su parte, la aspiración de contar con un órgano judicial en derechos humanos a nivel universal no se ha podido materializar y no se vislumbra en el horizonte. Sin embargo, los avances relativos a la creación de instancias jurisdiccionales a nivel universal se han dado, sobre todo, dentro del marco del derecho penal internacional. A la par que la comunidad internacional trabajaba en materializar la creación de una instancia universal de justicia penal, surgirían en los últimos tiempos dos iniciativas: los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y para Ruanda. Con estos antecedentes se llega al año 1998 cuando se aprueba el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Dicho Estatuto entró en vigor cuatro años más tarde dando origen a la primera corte penal internacional de carácter permanente, basada en un tratado internacional, establecida con el propósito de castigar subsidiariamente los más serios crímenes en contra de la comunidad internacional. El 25 de octubre de 2005 el Estado Mexicano ratificó el Estatuto de Roma y, por lo tanto, reconoció la competencia de la Corte Penal Internacional.

Es importante hacer referencia a otra labor que desarrollan los tribunales internacionales y que también ha tenido un profundo impacto. Si bien la función primordial de los órganos jurisdiccionales es la de dictar sentencias derivadas de un conflicto o litigio en la que concurren las partes con intereses encontrados, la jurisdicción internacional y en especial la de derechos humanos alberga otro mecanismo a través del cual los tribunales también interpretan el derecho. Me refiero a las opiniones consultivas las cuales complementan el paisaje de la actividad de los tribunales internacionales y que también ha tenido un impacto a nivel de derecho interno. Las opiniones consultivas han servido para modificar paquetes de legislación, sus criterios se han visto reflejados en sentencias judiciales y han auspiciado políticas públicas en derechos humanos.

De esta forma, encontramos que los derechos de la persona son protegidos en distintas modalidades por órganos jurisdiccionales en la esfera supranacional. La labor de estas entidades ha tenido un profundo impacto en el derecho interno de los Estados, sin dejar de reconocer que los avances, aunque sustantivos, aún van acompañados de retos y asignaturas pendientes de ser colmadas.

Partamos de una premisa. De acuerdo a los instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados asumen el compromiso de respetar los derechos consagrados en dichos instrumentos y de asegurar su aplicación a todos los individuos que se encuentran dentro de su territorio y están sometidos a su jurisdicción. En atención a los principios del derecho internacional, los Estados Partes de un tratado están obligados a dar efecto de buena fe a las obligaciones prescritas. Cuando un tratado internacional da vida a un órgano jurisdiccional, los Estados que han aceptado su competencia reconocen que sus sentencias son plenamente vinculantes y que están obligados a darle

cabal cumplimiento en todos sus alcances aún y cuando existan normas de derecho interno contrarias al instrumento internacional.

El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos contenidos en los instrumentos internacionales en la esfera interna. Dentro de la obligación internacional de garantía efectiva de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales destacan las medidas a cargo del poder judicial, sobre varios presupuestos que vinculan al Poder Legislativo. En este sentido, la armonización legislativa, que permite la adecuación de la legislación interna con las obligaciones internacionales, debe facilitar una actuación judicial compatible con dichas obligaciones.

Impacto sobre el Poder Judicial:

Si tuviera que hacer una síntesis de los principales efectos que las sentencias de la Corte Interamericana ha tenido sobre la región, comenzaría destacando la de impulsar sentencias nacionales que recojan las normas internacionales, que apliquen los criterios de interpretación adecuados de los principios de derechos humanos, que hagan referencia a las sentencias de la Corte, y que se refieran a su jurisprudencia.

Cada día es más frecuente que los poderes judiciales apliquen los criterios derivados de las sentencias de los tribunales internacionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a esta importante actividad de la rama judicial aludiendo al “control de la convencionalidad” que deben ejercer los poderes encargados de dirimir el derecho. En palabras de la Corte:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Caso Almonacid Arellano vs. Chile, Caso La Cantuta Vs. Perú.)

Al ser el sistema internacional de derechos humanos subsidiario, es preciso que los órganos judiciales domésticos -en tanto instituciones con la encomienda de garantizar el derecho a la protección judicial- apliquen los tratados internacionales de derechos humanos y las interpretaciones que de los mismos realizan los organismos jurisdiccionales internacionales competentes. A la par que se ejerce un control de la constitucionalidad, los organismos jurisdiccionales nacionales desarrollan un control de la convencionalidad en materia de derechos humanos y evitan que los litigios escalen a nivel internacional. En algunos países, sea por la consagración expresa de la constitucionalidad de esos tratados internacionales, sea por la aplicación del llamado “bloque de constitucionalidad”, las altas cortes, examinan la constitucionalidad de las normas incorporando como referencia concreta dichos tratados. (Por ejemplo Colombia, Argentina, Costa Rica, etc.)

Adicionalmente, la jurisdicción internacional en derechos humanos ha auspiciado un “diálogo” con las jurisdicciones nacionales de doble vía. Por un lado, las jurisdiccionales nacionales voltean con

mayor frecuencia a la esfera supranacional e incorporan en sus resoluciones los estándares internacionales derivados de las sentencias internacionales. Por otro lado, las jurisdicciones internacionales reparan en los criterios decantados a nivel interno. Este diálogo se manifiesta particularmente entre las jurisdicciones internacionales y la jurisdicción constitucional encargadas de proteger los derechos humanos fundamentales de la persona (cortes supremas y tribunales o cortes constitucionales).

Es justo admitir que, lamentablemente, todavía existen juzgados y cortes que se niegan a reconocer la obligatoriedad interna del derecho internacional de los derechos humanos y que, por desconocimiento, por prejuicios o por una poca actualizada visión moderna del derecho y de los derechos humanos, ignoran o no aceptan las sentencias y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la de otros órganos internacionales de protección. Promover la sensibilización y el conocimiento de jueces y juezas, su capacitación y la de los estudiantes de derecho, es una de las vías más exitosas para avanzar en esta materia.

Impacto sobre las políticas públicas y la legislación

Entre los efectos más destacables se encuentra la elaboración de normas, la reforma o derogación de otras, así como los cambios o reformas institucionales que buscan modificar factores estructurales que inciden en la violación de derechos humanos.

Ejemplos de impactos positivos que a nivel interno han tenido las sentencias de los tribunales internacionales los encontramos en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos donde el combate a la impunidad en contextos de transición política ha permitido que varios países invaliden sus normas internas que imposibilitan el juzgamiento de violaciones graves a los derechos humanos. En Perú, por ejemplo, el “Caso Barrios Altos” ha tenido un impacto indiscutido para superar el obstáculo que ciertas legislaciones suponían para atender judicialmente el legado de violaciones a los derechos humanos cometidas por regímenes no democráticos. En otros países como Argentina, fallos y pronunciamientos del sistema interamericano promovieron derogación de algunas normas, la creación de otras, incluyendo en materia de reparación, y consecuentemente, la adopción de una jurisprudencia nacional que ha ido recogiendo varios criterios utilizados por la Corte Interamericana.

Un ejemplo en México de la influencia que puede llegar a tener las sentencias de los tribunales internacionales se dio recientemente. La sentencia del caso “Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos”, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en agosto de 2008, y en la que se resolvió que “[El] Estado violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana”, desencadenó un cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el año pasado. Dicho cambio de criterio está permitiendo que se acepte la procedencia del juicio de amparo en contra de los procesos de reforma constitucional en México.

Impacto sobre las víctimas y la sociedad en general:

Si podemos destacar un efecto más general, es pertinente referirnos al impacto que varias sentencias tienen sobre las víctimas y sus derechos. En particular, en varias ocasiones las sentencias ayudan a visibilizar la situación de las víctimas, y las fortalece en la legitimidad social de aquellas, sus familias o sus comunidades. Indiscutiblemente, uno de los efectos más concretos está vinculado con la reparación. Las sentencias de la Corte Interamericana sobre Reparaciones no sólo han servido de base y orientado con criterios para reparar adecuadamente a las víctimas, si no que, adicionalmente,

han ordenado una serie de actos de reparación, tanto simbólicos como indemnizatorios. En algunos países, se crearon incluso instancias para dar seguimiento a los pronunciamientos en materia de medidas provisionales, así como de coordinación de las acciones de reparación, como por ejemplo en Colombia y México. Por supuesto, es de reconocer que no siempre los Estados ejecutan total o parcialmente las sentencias, y particularmente las de reparación, pero en general es uno de los aspectos más relevantes y que tiene efectos específicos a nivel social y político como a nivel directo de las víctimas. Adicionalmente, cuando se trata de medidas provisionales de protección, en muchos casos, dada la problemática profunda de la impunidad, las medidas protectoras que se adoptan tienden a dar pocos resultados.

La voluntad política y la implementación de las obligaciones internacionales en el ámbito interno

Ahora bien, para que el impacto de las sentencias de los tribunales internacionales sea mayor en el derecho interno de los Estados es preciso que exista una voluntad política por parte de las y los operadores jurídicos y de los entes encargados de diseñar y ejecutar las políticas públicas. Una voluntad política que revise constantemente los criterios jurisprudenciales decantados en la esfera internacional y modifique, de ser necesario, las pautas a nivel interno.

Pero un estado democrático de derecho no debe depender exclusivamente de la voluntad política, es necesario que se realicen las modificaciones institucionales indispensables para que las sentencias dictadas por los tribunales internacionales se cumplan en toda su extensión en la esfera doméstica. Ello permite que la recepción de las sentencias internacionales se realice de manera reglada y evita dilaciones en su cumplimiento.

Adicionalmente, el reconocimiento de una jerarquía -por lo menos a nivel constitucional- de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, acompañado de la definición de criterios interpretativos garantistas acrecientan el impacto que a nivel interno tienen las sentencias de los órganos jurisdiccionales internacionales.

En este sentido, un grupo amplio de académicos y académicas de diversas universidades del país y un conjunto plural de organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en la promoción y defensa de los derechos humanos, decidieron iniciar un proceso de análisis y discusión con el fin de elaborar, consensuar y presentar ante el Congreso de la Unión una propuesta integral y estratégica de reforma constitucional en materia de derechos humanos. Dicha propuesta recupera algunos aspectos que fortalecerían el impacto de las sentencias internacionales en el derecho interno mexicano.

Uno de los puntos centrales de la propuesta es reconocer la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano en el artículo primero de la Constitución. Esta propuesta coincide con una de las líneas programáticas del Programa Nacional de Derechos Humanos, así como con una de las recomendaciones aceptadas por el Gobierno de México en el marco del reciente examen periódico universal, desarrollado en Ginebra en el seno del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Otra propuesta vinculada con el tema que nos convoca hoy se refiere a adicionar al artículo 17 para: i) plasmar el derecho de quien se considere lesionado en los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales de los que México forma parte para acudir a los organismos internacionales constituidos con base en dichos tratados y seguir los procedimientos establecidos en ellos para su defensa y ii) establecer que las resoluciones y sentencias emitidas por los tribunales internacionales, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, gocen de fuerza obligatoria y las autoridades administrativas, legislativas y

judiciales del fuero federal, común y militar, dentro de sus respectivas competencias y según sea el caso, garanticen su cumplimiento.

Toda esta reflexión sobre el impacto de las sentencias de los tribunales internacionales en el derecho interno de los Estados, nos lleva a reconocer que hay un recorrido ya caminado, pero al mismo tiempo, dar visibilidad y promover los retos pendientes para que haya una verdadera inclusión de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en todas las actividades del Estado. Ya sea que trate de la necesidad de reformas legislativas, de la correcta aplicación e interpretación de las normas internacionales por los tribunales locales, de la elaboración de políticas públicas o de la existencia de instituciones de protección, garantía o defensa de los derechos y libertades fundamentales, el desafío sigue ubicándose en la práctica de las y los servidores públicos y de sus instituciones. El fin esencial del Estado es enfocarse a construir las condiciones y a buscar las formas concretas para que los derechos humanos sean una realidad para todas las personas.