

LA INTERPRETACION EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS : EL CASO DE LA FUNCION CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA.

Javier Ciurlizza*

I. INTRODUCCION

La protección de los derechos humanos a nivel internacional se realiza a través de diversos sistemas, procedimientos y órganos. Los más conocidos y utilizados son la denuncia pública y la presentación y seguimiento de procedimientos contenciosos que buscan una sanción al Estado violador, así como una reparación del daño causado.

Al mismo tiempo, el derecho internacional de los derechos humanos vive un proceso de continua expansión, incorporando elementos derivados de las fuentes tradicionales, así como de la conducta de los diversos agentes que interactúan sobre el mismo. Las categorías utilizadas por el derecho internacional en 1945 son sustancialmente distintas a las de hoy, contando con la evolución de los derechos humanos como una de las principales causas de esta transformación.

Denuncia pública o legal, procedimientos contenciosos y evolución de categorías jurídicas son elementos de una misma realidad que van interactuando y que se van afectando mutuamente. Pero muchas veces, el agente impulsor de determinadas denuncias no maneja adecuadamente la evolución del derecho internacional, de modo tal que le permita un manejo más amplio y completo de los recursos que la comunidad internacional va construyendo, no sin dificultad.

Junto a los tratados, una de las fuentes principales de estos recursos es la jurisprudencia de tribunales especializados en el tema de los derechos humanos. Tanto en la resolución de procedimientos contenciosos como en la elaboración paulatina de interpretaciones judiciales de los tratados existentes y en la incorporación de la doctrina y los principios generales (que son fuente auxiliar) a la categoría de fuente principal del derecho internacional de los derechos humanos.

* Investigador de la Comisión Andina de Juristas (CAJ).

Si bien la resolución de procedimientos contenciosos implica un cierto grado de interpretación progresiva de los tratados vigentes¹, son las opiniones consultivas las que implican mayores y más sustanciales elementos de construcción teórica.

Esta elaboración no es, ni debe ser, considerada puramente académica. La mayor parte de las interpretaciones que los órganos judiciales internacionales realizan surgen de contextos muy precisos, muchos de ellos caracterizados por conflictos bastante agudos.

La elaboración de interpretaciones del derecho contribuye a la formación de nuevo derecho, lo amplía y permite su adaptación a realidades cambiantes. En el caso de los derechos humanos, a ello se añade una preeminente interpretación teleológica y no restrictiva de las normas vigentes, lo que coadyuva al funcionamiento de los sistemas de protección y, por ende, a una protección más eficaz de los derechos de los seres humanos.

El presente ensayo pretende analizar los criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha utilizado para admitir solicitudes de opinión consultiva, describiendo previamente el concepto de interpretación en el derecho internacional de los derechos humanos y el sistema interamericano en este tema.

II. LA INTERPRETACION EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La labor interpretativa del derecho, en general, consiste en un proceso de creación destinado a desarrollar normas establecidas o a crear normas particulares para llenar los vacíos normativos.² La interpretación surge como consecuencia de la labor de usuarios de un sistema jurídico en particular, en donde se pueden presentar distintos puntos de vista, o aparentes deficiencias en la redacción de normas escritas.

Bidart Campos sostiene que la labor de interpretación debe tener en cuenta que el sistema de derechos en un estado democrático es de tipo cerrado y que, por tanto, aquellos derechos que no son encontrados en normas escritas, pueden hallarse en principios éticos o filosóficos determinados. Agrega que es importante escuchar los «silencios normativos» en el sentido de que lo que se ha dejado de regular muchas veces es más importante que lo realmente legislado. Bidart traslada al derecho internacional de derechos humanos estas consideraciones.³

Sin entrar al debate sobre el alcance de tales afirmaciones en lo que se refiere al derecho constitucional, debemos observar que el derecho internacional tiene una lógica distinta, y muchas veces contradictoria, con lo afirmado por Bidart. Es cierto que en el terreno de los derechos humanos esas diferencias pueden atenuarse, pero no es menos cierto que la comunidad internacional actualmente existente responde a categorías de un sistema inter-estatal predominante.

1 La sentencia sobre el caso «Velásquez Rodríguez» (CIDH vs. Honduras) contiene una importante interpretación de los alcances de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

2 Goldschmidt. «Introducción filosófica del derecho». Tercer subcapítulo.

3 Pone como ejemplo de su tesis las cláusulas de derechos «implícitos» que existen en diversos textos constitucionales.

Interpretar un tratado internacional de derechos humanos implica una doble tarea. Por un lado implica el uso de las herramientas construídas por el derecho internacional general, a partir de un esquema de fuentes que, en algunos aspectos, difiere de los utilizados en el derecho interno⁴ Por otro lado, los aspectos relacionados con los derechos humanos introducen modificaciones, en especial en lo referente al carácter y naturaleza de la norma que contiene un derecho.

La interpretación de normas internacionales sobre derechos humanos constituye un método de ampliación progresiva de figuras que tutelan al ser humano. Pero, por otro lado, al existir en el derecho internacional una relación horizontal entre sus sujetos, se condiciona esta interpretación a ciertos parámetros que tienen que ver con los intereses de la comunidad internacional en su conjunto.

Por ello, no es posible transplantar automáticamente las categorías establecidas para interpretar los derechos humanos en el derecho interno a lo que ocurre en el derecho internacional, aunque el contenido de la norma sea similar. Su naturaleza, en cambio, difiere sustancialmente.

Es usual que los órganos jurisdiccionales internacionales estén investidos, además de la competencia para resolver asuntos contenciosos, de funciones interpretativas del derecho internacional. En este sentido, es ampliamente conocida la labor consultiva desarrollada por la Corte Internacional de Justicia que, de acuerdo a su Estatuto, puede abordar temas relacionados con cualquier aspecto del derecho internacional. Por esta vía, la CIJ ha podido abordar temas de relevancia central para la determinación del contenido de las obligaciones internacionales.

En el Sistema Internacional de Protección a los Derechos Humanos los avances han sido algo más tímidos. No existe ninguna Corte Universal que vele por el cumplimiento de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, por lo que la función jurisdiccional en este terreno ha estado limitada a la labor de las Cortes Regionales.⁵

Tanto por su mayor desarrollo, como por su vinculación con nuestra realidad, abordaremos la labor consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. EL SISTEMA INTERAMERICANO Y LA FUNCION CONSULTIVA DE LA CORTE.

El sistema interamericano de derechos humanos, basado en la Convención Americana (Pacto de San José), establece dos órganos de aplicación de sus disposiciones. Por un lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, por otro, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

4 El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia recoge el principio general de enumeración de las fuentes admisibles de acuerdo al Derecho Internacional.

5 Las recientes discusiones sobre la creación de un Tribunal Penal Internacional no alteran esta consideración, pues éste órgano sería de naturaleza sustancialmente distinta, al estar dedicado a determinar responsabilidades individuales sobre crímenes de lesa humanidad. Las Cortes de Derechos Humanos, por su parte, se dedican a aplicar los tratados que generan obligaciones para los estados, no para los individuos.

No es el momento para referirse a las dificultades y debilidades propias de un sistema parte de una organización cuestionada en diversas oportunidades. Sin embargo, hay que notar que el sistema integrado por estos dos órganos ha permitido, desde 1980, un funcionamiento teóricamente completo, aunque lleno de contradicciones en su aplicación.

Tampoco nos referiremos en esa oportunidad al rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la cual se ha dicho bastante. Nos interesa estudiar el rol de la Corte y, en particular, su participación en lo que hemos reseñado como la labor interpretativa del sistema.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 33 que la Corte es uno de los dos órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Parte en dicha Convención. La Corte tiene dos funciones. Por un lado, la función de recibir demandas contra estados por violaciones a la Convención. Esta función contenciosa la ejerce a iniciativa de otros estados parte o de la Comisión Interamericana.⁶

Por otro lado, la Corte tiene función consultiva sobre la propia Convención, así como sobre otros tratados vinculados al respeto de los derechos humanos de los países miembros de la Organización. Esta función está definida en el artículo 64 de la Convención que establece que los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americano. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de Estados Americano, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.⁷

Finalmente, la Corte también goza de dicha función en relación a la compatibilidad entre cualquiera de las leyes internas de un estado y los mencionados instrumentos internacionales. Este aspecto está restringido a la solicitud del estado correspondiente.

El Reglamento de la Corte⁸ precisa las reglas de procedimiento establecidas para el trámite de las opiniones consultivas (artículos 51 a 56).

IV. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LAS SOLICITUDES DE OPINION CONSULTIVA.

a. Sobre la naturaleza y contenido de la función consultiva

La función consultiva de un órgano judicial internacional, es dar una interpretación sobre los alcances de un tratado internacional. La doctrina establece que esta

6 Hasta la fecha, la Corte ha conocido de 10 casos de este tipo, además de 5 medidas provisionales. Los casos han sido presentados contra Honduras (3), Perú (2), Colombia (1), Surinam (2), Nicaragua (1) y Venezuela (1).

7 Dichos órganos son : Asamblea General, Reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores, los Consejos, el Comité Jurídico Americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas y los Organismos especializados.

8 Tal cual fue establecido por la reforma integral de dicho Reglamento por la propia Corte en su 23 período de sesiones (enero, 1991).

interepretación judicial es, después de la denominada «auténtica»⁹, la más autorizada en el derecho internacional.

Sobre la interpretación judicial se ha dicho :

...el objeto de esta interpretación no está limitado a buscar el significado original de una disposición sino a que ésta produzca sus efectos.¹⁰

De acuerdo a ello, la interpretación judicial va más allá de un simple ejercicio académico. Se busca aplicar dicha interpretación a hechos concretos, buscando modificar o consolidar situaciones establecidas.

El Pacto de San José da una función consultiva a la Corte Interamericana más amplia que la que otorga en sistema europeo de derechos humanos. El Protocolo II adicional al Convenio de Salvaguardia de los derechos fundamentales del hombre y las libertades fundamentales, precisa que la función consultiva del Tribunal Europeo se restringe, *rationae materia*, a aquellos asuntos que no pueden ser sometidos a otros mecanismos y, *rationae persona*, a iniciativa de determinados órganos. Hasta donde se tiene conocimiento, la Corte Europea no ha ejercido esa función.¹¹

La naturaleza de la función consultiva ha sido abordada por la Corte desde una perspectiva amplia :

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 petición son tales que la lleven a no dar una respuesta (Cf. Interpretation of Peace Treaties, 1950 ICJ. 65).¹²

Sobre los tratados que son susceptibles de opinión consultiva, la Corte ha señalado :

...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.b¹³

Las reglas de interpretación de la Convención precisan que la interpretación del Pacto de San José no puede excluir el goce de derecho y libertades reconocidos por otros tratados internacionales, de los cuales los estados americanos son parte.

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 ameri-

9 La interpretación auténtica es aquella establecida por todas las partes en un tratado.

10 Nieto Navía, Rafael. «La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». **Rev. IIDH**. Nro. 1.

11 PEREIRA, Hugo. **La protección de los derechos humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Santiago de Chile, 1990. p.84.

12 OC 1 - 82 (Ver lista de opiniones consultivas en anexo).

13 **Idem**. parr. 42.

cano 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 sino adoptado dentro del marco o bajo los auspicios de éste.¹⁴

La Corte concluye que su competencia consultiva 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.

*...la Corte tiene competencia para emitir con plena autoridad interpretaciones sobre todas las disposiciones de la Convención, incluso aquellas relativas a su entrada en vigencia, y es el organismo más apropiado para hacerlo.*¹⁵

La Corte ha establecido, en reiteradas ocasiones, que su función consultiva no puede incluir la determinación de hechos:

*...en materia consultiva, la Corte no está llamada resolver cuestiones de hecho para verificar su existencia sino a emitir su opinión sobre la interpretación de una norma jurídica.*¹⁶

Pero, a la vez, esta interpretación no se hace en el vacío:

*...un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en la interpretación tiene lugar.*¹⁷

Por ello, al interpretar los alcances de las obligaciones derivadas de la Declaración Americana de Derechos Humanos, la Corte tomó en consideración el status actual otorgado a la Declaración, y no el considerado en 1948, año de su adopción. La evolución del derecho americano en lo que se refiere a los derechos humanos, sigue una transformación universal que va diferenciando el Derecho de los derechos humanos con el Derecho Internacional Clásico. Una de las características esenciales es la consideración del carácter «erga omnes» otorgado a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.¹⁸

b. La finalidad de una opinión consultiva

En este aspecto, la Corte ha señalado un íntima relación entre sus funciones y las finalidades de todo el sistema de protección a los derechos humanos :

14 *Idem.* parr. 48

15 OC2-82. parr. 13.

16 *Idem.* parr. 32.

17 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). Advisory Opinion, ICJ, Reports, 1971, págs. 16 y 31.

18 La Corte Interamericana se basa en la jurisprudencia reiterada de la Corte Internacional de Justicia. Entre otros : Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, Judgement, ICJ. Reports 1970, pág 3.

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.¹⁹

La Corte utilizó este argumento para desestimar una solicitud de opinión consultiva presentada por Uruguay y Argentina en relación a la compatibilidad de las leyes de amnistía y de «punto final» con las disposiciones de la Convención sobre el derecho a la protección judicial.

Este punto es central: la finalidad de las opiniones consultivas no es simplemente interpretar la Convención, sino que, además, debe dirigirse a la ampliación de la protección del ser humano, fin de las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos.

c. Restricciones y limitaciones

La función consultiva no puede ser utilizada irrestricta ni ilimitadamente. En este sentido, la Corte ha establecido jurisprudencia sobre las restricciones y limitaciones existentes:

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.²⁰

La Corte también ha señalado que las opiniones consultivas pueden abordar la interpretación de un tratado *siempre que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado Miembro del sistema interamericano.*²¹

La Corte, teniendo en cuenta lo anterior, señala tres razones por las cuales no debería dar una opinión consultiva:

1. Cuando el tratado en cuestión no tiene implicancias directas en la protección de los derechos humanos en un estado miembro del sistema interamericano.
2. Cuando la solicitud de consulta 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 a los derechos humanos.

19 *Idem.* parr. 25

20 OC 1 - 82 parr. 18

21 *Idem.* parr. 21

3. Cuando la Corte, analizando las circunstancias y por razones determinantes, concluye que no sería posible emitir la opinión solicitada sin violentar esos límites y desnaturalizar su función consultiva. En tal caso, la Corte se abstendrá por resolución motivada.

Este último considerando constituye el más polémico y, a la vez, el único aplicado hasta el momento :

Además, concluye 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 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.

d. El rol de los Estados

La función consultiva, en el derecho internacional general, ha sido resistida usualmente por los Estados, ya que han visto en ella una forma de evadir los procedimientos contenciosos. La Corte Internacional de Justicia ha emitido jurisprudencia uniforme en el sentido de que, pese a dichas observaciones, las consultas son, por lo general, absueltas.²²

La Corte reconoce, desde luego, que el interés de un Estado puede ser afectado de una manera o de otra por una interpretación dada en una opinión consultiva. Por ejemplo, puede debilitar o fortalecer la posición legal de un Estado en una controversia actual o futura. No obstante, los intereses legítimos de un Estado en el resultado de una opinión consultiva están adecuadamente protegidos por la oportunidad que se le da en el Reglamento de participar plenamente en estos procedimientos y de hacerle saber a la Corte sus puntos de vista sobre las normas legales que van a ser interpretadas así como cualquier objeción de (sic) pudiere tener (artículo 52 del Reglamento).²³

La posición de los estados a este respecto debería ser revisada, pues la función consultiva permite un análisis desapasionado e imparcial del contenido de las obligaciones estatales.

e. Legitimación para solicitar una opinión consultiva

Los estados miembros de la OEA pueden pedir cualquier interpretación sobre la Convención u otros tratados. Los órganos de la OEA tienen una legitimación relativa, pues sólo pueden formular solicitudes de opiniones consultivas sobre los asuntos de su competencia (art. 64 de la CADH).

²² La Corte Interamericana cita diversos casos emitidos por la CIJ. *Idem.* parr. 23

²³ OC3-83. parr. 24.

La Corte ha realizado una interpretación amplia de las posibilidades que tienen los sujetos habilitados en el artículo 64 de la Convención. En el caso específico de la Convención, en varias oportunidades se ha pretendido desconocer su capacidad para formular determinadas solicitudes de opinión consultiva. La Corte generalmente ha descartado tales limitaciones, arguyendo que la función genérica que otorga la Carta y la Convención a la Comisión implica también una posibilidad amplia de hacer uso de las solicitudes de opinión consultiva.

f. Relación con el procedimiento contencioso

La Corte ha calificado la función consultiva como un método jurisdiccional alternativo a los sujetos que deseaban poner fin a una discusión sobre los alcances de las normas sobre derechos humanos :

La Convención, al otorgar facultades consultivas amplias a la Corte, crea un sistema judicial paralelo al del artículo 62 y ofrece un método judicial alterno de carácter consultivo, destinado a ayudar a los estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso.²⁴

Además, la Corte ha señalado que en la tramitación de una opinión consultiva no hay partes pues no hay demandados ni actores; ningún estado es requerido a defenderse contra cargos formales, ya que el procedimiento no los contempla; ninguna sanción judicial está prevista ni puede ser decretada. A lo único que el procedimiento está destinado es a facilitar a los estados miembros y a los órganos de la OEA la obtención de una interpretación judicial sobre una disposición de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

Pero, a la vez, la Corte relaciona este asunto con los casos que pueden haber originado, directa o incidentalmente, la solicitud de opinión consultiva:

una solicitud de opinión consultiva normalmente implica la postergación de una decisión sobre el fondo por parte del órgano solicitante, hasta tanto no se reciba respuesta.²⁵

Aún en aquellos casos en donde la solicitud de opinión consultiva parece que oculta o trata de evitar un procedimiento contencioso, es imposible para la Corte poder determinarlo sin entrar al fondo de la cuestión.²⁶

la Corte Internacional de Justicia ha rechazado reiteradamente toda petición de abstenerse de ejercer su competencia consultiva en situaciones en donde se alegue que, por existir una controversia sobre el punto, lo que se está pidiendo a la Corte es que

24 **Idem.** parr. 43

25 Jimenes de Aréchaga, Eduardo. «The amendments to the Rules of Procedure of the International Court of Justice» en: **American Journal of International Law**. Vol. 67, 1973. p. 9. *Tratando las enmiendas producidas en 1972 a las reglas de procedimiento de la Corte Internacional de Justicia, que fueron propuestas para evitar dilaciones indebidas en la tramitación de las solicitudes de opinión consultiva.*

26 OC3-83. parr. 28

falle sobre un caso contencioso encubierto... Al proceder de esta manera, la Corte de La Haya ha reconocido que la opinión consultiva podría eventualmente llegar a afectar los intereses de Estados que no han accedido a su competencia contenciosa y que no estén dispuestos a litigar sobre el asunto. La cuestión decisiva siempre ha sido si el órgano solicitante tiene un interés legítimo en obtener la opinión con el fin de orientar sus acciones futuras.²⁷

Por ello, sería contradictorio someter a las solicitudes de opinión consultiva a los mismos requisitos previstos para los procesos contenciosos.

Dado que los individuos no están legitimados para introducir una demanda ante la Corte y que un gobierno que haya ganado un asunto ante la Comisión no tiene incentivo para hacerlo, la determinación de esta última de someter un caso semejante a la Corte, representa la única vía para que operen plenamente todos los medios de protección que la Convención establece. Por ello, en tales hipótesis, la Comisión está llamada a considerar especialmente la posibilidad de acudir a la Corte. En una situación en que la Comisión no haya referido el caso a la Corte y, por esa razón, el delicado equilibrio del sistema de protección establecido en la Convención se ve afectado, la Corte no puede abstenerse de considerar el asunto si éste se le somete por la vía consultiva.²⁸

En ese sentido, la Corte interpreta «in dubio pro persona» una duda sobre el alcance de las facultades de la Comisión.

Pero también ha señalado (en ocasión de una solicitud de Costa Rica) que cuando un Gobierno pretende evadir un procedimiento contencioso por la vía de la función consultiva, la Corte puede decidir no responder la consulta planteada.

La Corte entiende que una respuesta a las preguntas de Costa Rica, que podría traer como resultado una solución de manera encubierta, por la vía de la opinión consultiva, de asuntos litigiosos aún no sometidos a consideración de la Corte, sin que las víctimas tengan oportunidad en el proceso, distorsionaría el sistema de la Convención. El procedimiento contencioso es, por definición, una oportunidad en la que los asuntos son discutidos y confrontados de una manera mucho más directa que en el proceso consultivo, de lo cual no se puede privar a los individuos que no participan en éste. Los individuos son representados en el proceso contencioso ante la Corte por la Comisión, cuyos intereses pueden ser de otro orden en el proceso consultivo.²⁹

g. El requisito del contexto

La Corte ha establecido que es indispensable que en la solicitud se haga mención a las situaciones o circunstancias concretas que motivan la solicitud :

...una regla de derecho internacional, convencional o consuetudinario no se aplica en el vacío; se aplica en relación con hechos y dentro del marco de un conjunto más

27 **Idem.** parr. 40. Se cita diversa jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (*Interpretation of Peace Treaties, Reservations to the Convention on Genocide* (pág.15), *Western Sahara* (p. 27).

28 OC5-85. parr. 26.

29 **Idem.** parr. 28

amplio de normas jurídicas, del cual ella no es más que una parte. En consecuencia, para que una pregunta formulada en los términos hipotéticos de la solicitud pueda recibir una respuesta pertinente y útil, la Corte debe, ante todo, determinar su significado y su alcance en la situación de hecho y de derecho donde conviene examinarla. De otro modo se correría el riesgo de que la respuesta de la Corte a la pregunta formulada fuera incompleta y, por ende, ineficaz; o hasta inducir a error sobre las reglas jurídicas pertinentes que verdaderamente rigen la materia consultada por la organización solicitante. La Corte comenzará, pues, por enunciar los elementos de hecho y de derecho pertinentes que, según ella, forman el contexto en el cual deben determinarse el sentido y el alcance de ... la pregunta formulada.³⁰

A raíz de una consulta formulada por Uruguay sobre las garantías judiciales existentes en situaciones de estado de emergencia, la Corte señaló que la consulta no tenía un contexto claramente señalado y que podría hacer uso de su facultad permisiva, implícita en su competencia consultiva, para abstenerse de responder una consulta formulada en tales términos.

esa competencia no debe, en principio, ejercitarse mediante especulaciones académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva.³¹

Sin embargo, la Corte consideró que aún cuando no había una referencia explícita al contexto, es pertinente absolver la consulta cuando el asunto es de importancia o actualidad general para el sistema interamericano.³²

h. Otros asuntos materia de interpretación

i. La interpretación de la Declaración Americana de Derechos Humanos

Ante una consulta sobre la posibilidad de extender la función consultiva de la Corte a la Declaración Americana de Derechos Humanos, la Corte señaló que abordar ese asunto implicaba una interpretación del propio artículo 64 de la Convención.

...la declaración no es un tratado en el sentido de las Convenciones de Viena porque no fue adoptada como tal, y en consecuencia, no lo es tampoco en el del artículo 64.³³

El hecho de que la Declaración no sea un tratado no significa necesariamente que deba llegarse a la conclusión de que la Corte no puede emitir una opinión consultiva que contengan interpretaciones de la Declaración Americana.³⁴

30 Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ. Reports 1980, pág. 76.

31 OC-9/87. parr. 16.

32 *Idem.* parr. 17

33 OC-10/89. parr. 33.

34 *Idem.* parr. 35.

*...los estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.*³⁵

ii. Proyectos de Ley

La Corte puede dar opiniones consultivas sobre la compatibilidad de un proyecto de ley y las obligaciones estatales dimanantes de la Convención, pues el objetivo de la función consultiva es colaborar con los gobiernos en su cumplimiento de la Convención.³⁶

iii. Normas Internas de un Estado

Este aspecto ha sido particularmente sensible para los Estados, cuyas normas son cuestionadas por la Comisión Interamericana a través de su función genérica de supervisión que le otorga el sistema. Sobre este punto, la Corte ha señalado que la Comisión puede opinar única y exclusivamente sobre la compatibilidad del derecho interno del estado con la Convención, pero no puede hacerlo en relación a las contradicciones internas en el orden legal estatal:

*La Comisión es competente para calificar cualquier norma del derecho interno de un estado como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherirse a ella, pero no lo es para dictaminar si contradice o no el ordenamiento jurídico interno de dicho Estado.*³⁷

A MANERA DE CONCLUSION

Los alcances del artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos son únicos en el derecho internacional. Ningún sistema judicial-internacional existente otorga una función consultiva tan amplia a la Corte como lo hace el Pacto de San José. La propia Corte, a través de su creación jurisprudencial, ha extendido su propia competencia impulsando una interpretación permisiva de su función consultiva.

Las catorce opiniones consultivas emitidas hasta la fecha constituyen un valioso aporte, aún por estudiar con detenimiento, para la ampliación del derecho internacional de los derechos humanos. Ello en el entendido de que la interpretación de esta rama del derecho internacional tiene una finalidad básicamente protectora del ser humano.

Los Estados no han hecho mayor uso de la legitimación activa que se les concede en el artículo 64 de la Convención, aunque hay que notar que si en algo han participado los

35 **Idem.** parr. 43. *La Corte concluye que para la interpretación de la Convención o la Carta de la OEA, que si son tratados, puede ser eventualmente necesaria la interpretación de la propia Declaración.*

36 OC-12/91. parr. 20.

37 OC13/93. Parte resolutive. Punto 1.

Estados del Sistema (aparte de ser denunciados en casos contenciosos) es en algunas solicitudes de opinión consultiva. Por su parte, la Comisión Interamericana ha hecho amplio uso de su derecho de iniciativa. Ningún otro órgano del sistema de la OEA ha hecho lo propio.

La función consultiva de la Corte Interamericana no puede desvincularse de los objetivos generales de todo el Sistema de Protección a los Derechos Humanos. Por ello, el criterio «in dubio pro persona» ha estado presente al definir las pautas de admisibilidad de las solicitudes presentadas, en especial de aquellas que son resistidas por los Estados, argumentando que pretenden encubrir un caso contencioso.

Los Estados deberían hacer un uso más generoso de la función consultiva de la Corte, demostrando un interés genuino por mayores y más elaboradas formas de protección a los derechos humanos. En ese sentido, en lugar de intentar reformar permanentemente el Pacto de San José, una interpretación adecuada de sus propias disposiciones permitiría una mayor flexibilidad y eficacia en su aplicación cotidiana.

ANEXO**Opiniones Consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

- OC-1/82 (24-9-82) La expresión «otros tratados» del artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Solicitada por el Perú.
- OC-2/82 (24-9-82) El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la CADH (arts. 74 y 75). Solicitada por la CIDH.
- OC-3/83 (8-9-83) Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 CADH). Solicitada por la CIDH.
- OC-4/84 (19-01-84) Propuesta de modificación de la Constitución Política de Costa Rica en relación a la naturalización. Solicitada por Costa Rica.
- OC-5/85 (13-11-85) La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la CADH). Solicitada por Costa Rica.
- OC-6/86 (9-5-86) : La expresión «Leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Solicitada por Uruguay.
- OC-7/86 (29-8-86) : Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 de la CADH). Solicitada por Costa Rica.
- OC-8/87 (30-1-87) : El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la CADH). Solicitada por la CIDH.
- OC-9/87 (8-10-87) : Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 de la CADH). Solicitada por Uruguay.
- OC-10/89 (14-7-89) : Interpretación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la CADH. Solicitada por Colombia.
- OC-11/90 (10-8-90) : Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b de la CADH). Solicitada por la CIDH.
- OC-12/91 (6-12-91) : Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h. de la CADH. Solicitada por Costa Rica. No se absolvió.

OC-13/93 (16-7-93) :

Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la CADH). Solicitada por Argentina y Uruguay.

OC-14/95

Sobre los efectos de la violación de la Convención Americana de Derechos Humanos al aprobarse y aplicarse normas contrarias a ella. Solicitada por la CIDH.