

Alberto Antonio Spota*

Ensayo sobre el origen, jurisdicción y competencia de las opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sumario

1. Normas jurídicas que rigen las opiniones consultivas y procedimiento a cumplir.
2. En qué consiste la “consulta”. Su naturaleza jurídica.
3. ¿Quiénes pueden solicitar opiniones consultivas?
4. Capacidad decisoria de la Corte para aceptar o rechazar las opiniones consultivas que se le efectúen.
5. Análisis del encuadre socio-político en el cual se pensó y se habilitó la existencia de opiniones consultivas. Sus consecuencias frente a los cambios producidos de entonces a hoy.
6. Las opiniones consultivas referidas a las normas jurídicas de derecho interno de los Estados miembros.
7. Síntesis.

1. Normas jurídicas que rigen las opiniones Consultivas y procedimiento a cumplir

* *Catedrático de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos denominada Pacto de San José de Costa Rica.

Como es conocido dicha Convención se suscribió en la Ciudad de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

La República Argentina la aprobó por ley Nro. 23.054, sancionada el 1º de marzo de 1984, promulgada el 19 de marzo y publicada en el Boletín Oficial el día 27 de marzo de ese año.

A partir de agosto de 1994 esa Convención en los términos del artículo 75, inciso 22 de la C.N., la integra en condición del denominado "Bloque constitucional".

En el contexto de la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos está reglada en el Capítulo VIII de la misma.

La sección 1 de ese Capítulo VIII se refiere a la organización de la referida Corte.

La composición de esa Corte con siete jueces cuyas condiciones y calidades reglan los artículos 52 a 60 determinan los parámetros que hacen a la integración de ese Cuerpo.

La competencia y funciones de la Corte está normada en la sección 2 del Capítulo VIII a partir del artículo 61.

La norma expresa que rige las opiniones consultivas es el artículo 64.

Ese artículo en su inciso 1º determina:

"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 americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires".

El inciso 2º de ese artículo 64 dice:

"La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales".

La Asamblea General toma conocimiento, necesariamente, en ocasión de la Asamblea General de la Organización, en cada período ordinario, de las recomendaciones en los términos del artículo 65, que transcripto dice así:

"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".

En materia de procedimiento para la cumplimentación de los pasos que deben necesariamente transitarse, la Convención determina cuáles son ellos, en los artículos 59 a 64, del Reglamento de la Corte Interamericana.

Esas normas del Reglamento, artículos 59 a 64, que rigen la metodología para producir una opinión consultiva dicen así:

"Artículo 59. Interpretación de la Convención.

1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1. de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte.
2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado Miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del agente o de los delegados.
3. Si la iniciativa de la opinión consultiva es de otro órgano de la OEA distinto de la Comisión, la solicitud deberá precisar, además de lo mencionado en el párrafo anterior, la manera en que la consulta se refiere a su esfera de competencia”.

“Artículo 60. Interpretación de otros tratados.

1. Si la solicitud se refiere a la interpretación de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos prevista en el artículo 64.1. de la Convención, deberá identificarse el tratado y las partes en él, las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte y las consideraciones que originan la consulta.
2. Si la solicitud emana de uno de los órganos de la OEA, se señalará la razón por la cual la consulta se refiere a su esfera de competencia”.

“Artículo 61. Interpretación de leyes internas.

1. La solicitud de una opinión consultiva presentada de conformidad con el artículo 64.2. de la Convención deberá señalar:
 - a. las disposiciones de derecho interno así como las de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección a los derechos humanos, que son objeto de la consulta;
 - b. las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte;
 - c. el nombre y la dirección del agente del solicitante.
2. A la solicitud se acompañará copia de las disposiciones internas a que se refiera la consulta”.

“Artículo 62. Procedimiento.

1. Una vez recibida una solicitud de opinión consultiva, el secretario transmitirá copia a todos los Estados Miembros, a la Comisión, al Secretario General de la OEA y a los órganos de ésta a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta, si fuere del caso.

2. El presidente fijará un plazo para que los interesados remitan sus observaciones escritas.
3. El presidente podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquellas a que se refiere el artículo 64.2. de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente.
4. Una vez concluido el procedimiento escrito, la Corte decidirá si considera conveniente la realización del procedimiento oral y fijará la audiencia, a menos que delegue este último cometido en el presidente. En el caso de lo previsto en el artículo 64.2. de la Convención se hará previa consulta con el agente”.

“Artículo 63. Aplicación analógica.

La Corte aplicará al trámite de las opiniones consultivas las disposiciones del Título II de este Reglamento en la medida en que las juzgue compatibles”.

“Artículo 64. Emisión y contenido de las opiniones consultivas.

1. La emisión de las opiniones consultivas se regirá por lo dispuesto en el artículo 57 de este Reglamento.
2. La opinión consultiva contendrá:
 - a. el nombre del presidente y de los demás jueces que la hubieren emitido, del secretario y del secretario adjunto;
 - b. las cuestiones sometidas a la Corte;
 - c. una relación de los actos del procedimiento;
 - d. los fundamentos de derecho;
 - e. la opinión de la Corte;
 - f. la indicación de cuál de los textos hace fe.
3. Todo juez que haya participado en la emisión de una opinión consultiva tiene derecho a unir a la de la Corte, su voto disidente o razonado. Estos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por el presidente, de modo que puedan ser conocidos por los jueces antes de la comunicación de la opinión consultiva. Para su publicación se aplicará lo dispuesto en el artículo 30. a) de este Reglamento.
4. Las opiniones consultivas podrán ser leídas en público”.

Dicho Reglamento rige a partir del 1º de enero de 1997.

2. En qué consiste la “Consulta”. Su naturaleza jurídica

Las opiniones consultivas aparecen bajo la forma de respuestas voluntarias producidas por la Corte a quienes tienen derecho a preguntarle, sobre temas vinculados con los derechos humanos.

La primera aproximación al tema, aparece dando la impresión que más que respuestas con implicancias institucionales jurídicas, serían en verdad la emisión de puntos de vista interpretativos institucionales.

Esto es, temas de opinión que admiten debate posterior a su emisión.

Y que además carecen de ejecutividad, desde que se caracterizan por no ser ni obligatorias ni vinculantes para la propia Corte que las produjo. Esto es, la Corte podría frente a casos futuros análogos que encuadran dentro de la respuesta consultiva, adoptar posiciones o resoluciones distintas a las explicitadas al responder la consulta.

Consecuentemente la naturaleza jurídica de las opiniones consultivas es uno de los temas que no tienen una respuesta unívoca.

Más en verdad y en los hechos, no acaece de la misma suerte y manera que va expuesto.

Las opiniones consultivas exigen a la Corte, si bien se piensa, más esfuerzo que una sentencia en un caso común.

Ello por cuanto las opiniones consultivas pueden abarcar, y en los hechos abarcan, un universo de posibilidades muy superiores a las de un caso concreto. El caso concreto delimita el ámbito de análisis.

El caso concreto circunscribe las circunstancias fácticas y jurídicas a elucidar.

El caso concreto da posibilidades de acotar la respuesta a las circunstancias, calidades, condiciones y pruebas aportadas por las partes al proceso.

En cambio, las opiniones consultivas por su propia naturaleza y aun cuando quien pregunte cumplimente debidamente los extremos de la consulta, resulta con claridad que esas delimitaciones nunca tienen, ni pueden tener, las naturales limitaciones de los casos concretos.

En definitiva para la Corte las opiniones consultivas significan un trabajo muy superior y mucho más comprometido que una sentencia en un caso concreto.

De allí que las opiniones consultivas respondidas deben ser miradas con enorme respeto y profundidad, pues son la consecuencia, siempre, de análisis por su propia naturaleza difíciles y que requieren acotaciones, propias de las características y circunstancias de cada consulta.

Puede afirmarse, en consecuencia, que las opiniones consultivas son quehacer de primerísima importancia para la Corte y de gran dificultad.

3. ¿Quiénes pueden solicitar opiniones consultivas?

La reglamentación que he enunciado establece que fundamentalmente son los estados miembros aglutinados en el Pacto de San José de Costa Rica quienes tienen la capacidad para efectuar el pedido de opiniones consultivas.

Pero también, de acuerdo a la normativa enunciada, pueden solicitar a la Corte opiniones consultivas los organismos especializados de la propia OEA. También los órganos de la OEA.

Y naturalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Y esencialmente la Asamblea.

Es el capítulo 10 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, quien enuncia las personas jurídicas con capacidad para solicitar esas consultas dentro de la estructura de la OEA.

A manera de síntesis y a más de lo ya expuesto las enuncio así:

Tienen capacidad para solicitar opiniones consultivas también:

Como está dicho, la Asamblea;

La Reunión de Ministros;

El Consejo Permanente;

El Consejo Económico y Social;

El Consejo para la Educación, Ciencia y Cultura;

La Secretaría de la OEA;

El Comité Jurídico de la OEA;

Y los organismos especializados en materia de derechos humanos, inclusive los ajenos al Pacto. Basta con que estén especializados en materia de derechos humanos y el tema esté referenciado a un estado miembro. Esto es, pueden solicitar opiniones consultivas organismos internacionales, comprometidos con el tema de derechos humanos, aunque sean extraños a la estructura del Pacto, repito, en aspectos vinculados a los estados miembros de la OEA.

Son muchos los que pueden preguntar. Quizá demasiados frente a la importancia del esfuerzo que se le exige a la Corte.

4. Capacidad decisoria de la Corte para aceptar o rechazar las opiniones consultivas que se le efectúen

La Corte no está obligada a responder a todas y cada una de las opiniones consultivas que lleguen hasta su Estrado.

Este tema es fundamental.

Este tema es esencial.

Y lo es porque delimita en beneficio de las importantísimas funciones de la Corte el uso de su tiempo útil.

La Corte posee la capacidad de desestimar los pedidos de opiniones consultivas que valore improcedentes.

Casualmente, la primera Opinión Consultiva que emitió la Corte denominada OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Corte I.D.H. (Ser. A) N° 1 (1982). "Otros tratados", objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), determinó que la Corte posee la capacidad de aceptar o no las solicitudes de opiniones consultivas para su respuesta.

Esto es, la Corte se reservó para sí el derecho a determinar el ámbito de legitimidad de las opiniones consultivas que se sienta obligada a responder.

Lo dijo expresamente la Corte, como lo señalé, en la Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982 en la parte resolutive cuando dice:

"La corte es de opinión,

...segundo

Por unanimidad

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

En cierta forma y en cierta manera y sin usar la terminología que es de práctica en el Derecho Constitucional, la Corte también reservó un ámbito que podríamos llamar de cuestiones políticas no justiciables.

Esto es, se reservó un derecho análogo en cierta manera al reglado en el artículo 280 del Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación. Una especie de "writ of certiorari" negativo.

Esta reserva es de enorme importancia y de gran trascendencia, pues da a la Corte la posibilidad de salvar emergencias o circunstancias ingratas e improcedentes, en las que su opinión podría ingresar en cuadros que la Corte considerara no prudentes.

Esta reserva parece ser de enorme importancia y trascendencia.

Y lo es.

5. Análisis del encuadre socio político en el cual se pensó y se habilitó la existencia de opiniones consultivas. Sus consecuencias frente a los cambios producidos de entonces a hoy

Resulta fundamental recordar que cuando se suscribió el Pacto de San José de Costa Rica, todavía en el ámbito de lo internacional, era enormemente fuerte la vigencia de los conceptos de soberanía de los Estados naciones y una concepción dualista del derecho internacional.

Esos conceptos de soberanía que vienen fundamentalmente desde la Paz de Westfalia en adelante y que se asentaban en las enseñanzas de Bodin del siglo XVI en la Europa de las naciones de aquellos tiempos, prevalectían a comienzos de la segunda mitad del siglo XX.

Esto es, no hay que olvidar que en la década del sesenta del siglo XX, no solamente en América, sino también en el mundo, la fuerza del concepto de soberanía y sus consecuencias en lo político, en lo jurídico y en general en lo institucional en el ámbito del derecho internacional era fuertemente prevalente.

Todo ello, a pesar de los cambios producidos a fines de la segunda guerra mundial.

Facciones muy importantes de las fuerzas políticas actuantes en aquellos tiempos en los países de Latinoamérica estaban notablemente condicionadas por un marcado dualismo nacionalista.

Todavía aun cuando cierta parte de las mentalidades jurídicas habían comenzado a cambiar en el pensamiento de las relaciones internacionales, la verdad es que hasta en la Europa Occidental de entonces se simulaban bajo aspectos económicos las declinaciones de las soberanías locales.

Es bueno recordar que tanto el Pacto del Carbón y del Acero de 1951, como la propia Comunidad Europea que entró en vigencia el 1º de enero de 1958 y el EURATOM, insistían de manera permanente en su texto y en las presentaciones de esos documentos por los hombres políticos a sus pueblos, en que esos acuerdos en nada disminuían las soberanías locales y solamente estaban referidos a aspectos fundamentalmente económicos, con ciertas características sociales. Recuérdese que eran los tiempos de la “guerra fría”.

También es cierto, que los grandes hombres de la Europa Occidental que patrocinaron aquellos tratados sabían perfectamente bien que el objetivo era político, aunque la metodología indicaba engañar y camuflar aquella finalidad unificadora en el ámbito de lo institucional.

Recién en la última década del siglo XX comenzaron a sacarse las máscaras en la Europa Occidental y se empezó a reconocer el tránsito real hacia los objetivos políticos unificadores señalados. Maastricht de 1992 y Amsterdam de 1997 son ejemplos claros de lo que va expuesto.

Esto explica que el Pacto de San José de Costa Rica, que en definitiva está encajado en la plena época de transición entre el comienzo de la declinación de las soberanías nacionales y la aparición de las relaciones internacionales sobre la base de los esquemas fundados esencialmente sobre los derechos humanos y el reconocimiento de la persona como sujeto de esas relaciones internacionales, luzcan instituciones que estén también a mitad de camino entre el mundo que pasó y el que comienza a aparecer.

Dentro de este cuadro, hay que comprender que las opiniones consultivas fueron pensadas y estructuradas visualizando a la figura del hombre como el nuevo personaje de las relaciones internacionales, en función de los derechos humanos, pero al mismo tiempo dejando amplios espacios para los fuertes resabios de las soberanías nacionales.

No hay duda alguna que el clásico dualismo que rigió el derecho internacional desde la Paz de Westfalia en adelante hasta fines del siglo XX, tiene marcada su impronta también en el Pacto de San José de Costa Rica y está detrás de sus instituciones.

Pero es del caso señalar que la amplitud con la que ha sido pensada la jurisdicción y competencia de la Corte en materia de opiniones consultivas, mira mucho más hacia el ámbito de las relaciones internacionales a la manera que se desarrollará en el siglo XXI que al pasado dualista.

6. Las opiniones consultivas referidas a las normas jurídicas de derecho interno de los estados miembros

Quizá una de las mejores pruebas del sentido progresista que tiene la institucionalización de las opiniones consultivas radica en comprobar la capacidad que se le otorga a la Corte para opinar en materia de legislación interna de los estados miembros en el ámbito del derecho interno y con vinculación con los derechos humanos.

Este quizá sea uno de los aspectos poco señalados, pero a mi criterio más trascendentes de la fuerza de proyección que tienen las opiniones consultivas en su dinámica operativa real.

Sin lugar a ninguna duda este tema corre en paralelo con aspectos trascendentes ya desarrollados en líneas que preceden.

El carácter no vinculante de las opiniones consultivas para con la propia Corte y con futuras causas, en cierta manera está respondiendo a los fuertes resabios del concepto de soberanía y del dualismo clásico en el ámbito del derecho internacional que nace en Westfalia.

Otorgar carácter vinculante a las opiniones consultivas, puede agravar mentalidades dualistas que subsisten y que son muy fuertes en franja trascendente de clases dirigentes de Estados miembros de la OEA.

De allí que los avances que se produzcan camino del progreso de los derechos humanos van a encontrar serias dificultades, si es que se desea ampliar la vigencia, validez y efectos de las opiniones consultivas.

7. Síntesis

Al día de hoy las opiniones consultivas que pueden requerirse de la Corte Interamericana están todas colocadas en su valimiento y sobre todo en su efectividad, todavía en un mundo que hoy resulta en cierta forma superado.

No hay duda que representan un avance hacia el ámbito de relaciones internacionales en el que la persona y los derechos humanos se convierten en centro motor de todo el sistema y de su dinámica operativa.

Pero también es absolutamente cierto que será necesario producir los cambios para que conviertan esas opiniones consultivas en vinculantes para la propia Corte.

Y además también que tengan efecto “*erga omnes*”.

El juicio que las opiniones consultivas merecen hoy tiene sin lugar a duda y más allá de todo lo expuesto, notable signo positivo.