

REVISTA  
**IIDH**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. —Nº1 (Enero/junio 1985).—  
—San José, C.R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos - Publicaciones periódicas.

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

© 1995, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

© Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramación, montaje electrónico de artes finales e impresión litográfica:  
MARS Editores, S.A

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A.P. 10.081 (1000) San José, Costa Rica.

*Se solicita atenerse a las normas siguientes:*

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor; título del artículo; nombre de la revista (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf. y dirección postal). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

LA REVISTA IIDH ES PUBLICADA SEMESTRALMENTE. EL PRECIO ANUAL ES DE US\$30.00. EL PRECIO DEL NÚMERO SUELTO ES DE US\$17.00. ESTOS PRECIOS INCLUYEN EL COSTO DE ENVÍO POR CORREO REGULAR.

TODOS LOS PAGOS DEBEN DE SER HECHOS EN CHEQUES DE BANCOS NORTEAMERICANOS O GIROS POSTALES, A NOMBRE DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. RESIDENTES EN COSTA RICA PUEDEN UTILIZAR CHEQUES LOCALES EN DÓLARES. SE REQUIERE EL PAGO PREVIO PARA CUALQUIER ENVÍO.

DIRIGIR TODAS LAS ÓRDENES DE SUSCRIPCIÓN A LA UNIDAD EDITORIAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 10.081 (1000) SAN JOSÉ, COSTA RICA.

LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS, INTERESADAS EN ADQUIRIR LA REVISTA IIDH, MEDIANTE CANJE DE SUS PROPIAS PUBLICACIONES PUEDEN ESCRIBIR A LA UNIDAD EDITORIAL, REVISTA IIDH, INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 10.081 (1000), SAN JOSÉ, COSTA RICA, FAX: (506) 234-0955.

## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN ..... 7

#### INTRODUCCIÓN

Observaciones sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos en vísperas de la Asamblea General de la OEA (San José, junio de 2001) ..... 13  
*Pedro Nikken*

#### PARTE I

##### REFORMA DE LOS REGLAMENTOS DE LA CORTE Y LA COMISIÓN INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

El nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000): La emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos .... 45  
*Antônio Augusto Cançado Trindade*

Consideraciones sobre la reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ..... 73  
*Juan E. Méndez*

#### PARTE II

##### FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Pasos Firmes hacia el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos ..... 81  
*Roberto Rojas*

Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos ..... 91  
*Carlos M. Ayala Corao*

El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	129
<i>Manuel E. Ventura Robles</i>	
El financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos .....	151
<i>César Gaviria Trujillo</i>	
Derechos humanos y la Organización de los Estados Americanos, 1999-2000 .....	189
<i>Ariel Dulitzky y Felipe González</i>	
El papel de los actores del sistema interamericano en el proceso de fortalecimiento .....	237
<i>Marcela Briceño-Donn</i>	
Desafíos de la comunidad de derechos humanos de cara a la Asamblea General de la OEA .....	245
<i>Viviana Krsticevic</i>	
Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al sistema interamericano de protección de los derechos humanos .....	259
<i>Carlos Rafael Urquilla</i>	

## PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar la Revista IIDH 30-31, especialmente dedicada al fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, tema central de la XXXI Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que se llevará a cabo en San José, Costa Rica del 3 al 5 de junio del 2001.

Creemos que este es uno de los momentos cruciales para el fortalecimiento de nuestro sistema regional de protección de derechos humanos. Desde 1996, año que se inició el proceso de debate en torno al sistema interamericano, el IIDH, organismo auxiliar de la Corte y Comisión Interamericanas, no sólo ha seguido de cerca este proceso sino que ha hecho innumerables aportes mediante seminarios, foros, participación en los debates en los órganos políticos de la OEA, brindando su opinión técnica, fortaleciendo los procesos de participación de la sociedad civil en los debates. Asimismo, todas estas acciones se completaron con publicaciones del más alto nivel académico, tal como son las obras *El sistema interamericano de derechos humanos, aspectos institucionales y procesales* del profesor Faúndez Ledesma y *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, editado por Juan E. Méndez y Francisco Cox. En este sentido, la Revista IIDH 30-31 brinda nuevos elementos para el debate y profundiza algunos de los contenidos de aquellas obras.

Las contribuciones de los autores, a quienes queremos expresar nuestro agradecimiento por su desinteresado esfuerzo, muestran un crisol de opiniones que, a pesar de enfoques distintos, coinciden en la urgencia de fortalecer el sistema interamericano por vías alternas, no necesariamente excluyentes.

Comienza nuestra publicación con un abarcativo y profundo análisis de los distintos aspectos que se plantean en torno al debate del fortalecimiento a cargo del señor Pedro Nikken, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Entre ellos, los problemas que traería una reforma a la Convención Americana a la vez que

puntualiza las implicancias y desafíos de las recientes reformas reglamentarias, en particular las capacidades otorgadas a las víctimas en el proceso. Asimismo, nos recuerda el rol de los Estados como garantes del sistema interamericano, de la necesidad de “internalización” del sistema regional de protección como una institución más de nuestras democracias. Finalmente, llama la atención sobre problemas contenidos en algunas de las propuestas que serán presentadas en la próxima Asamblea General de la OEA, tales como el financiamiento del sistema y la dedicación de los titulares de los órganos de protección. Se trata sin duda de una contribución fundamental e iluminadora por una de las personas que más conoce nuestro sistema de protección.

El hecho más importante de los últimos años en nuestro sistema regional lo constituye la reforma de los reglamentos de los órganos de protección y por ello se ha considerado digno de destacar con un Capítulo especial estas reformas. En este sentido, *Antonio A. Cançado Trindade*, Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, logra magistralmente resumir todos los procesos de reforma que ha sufrido el Reglamento de la Corte a partir de ensayos jurisprudenciales y experiencias administrativas, casi anecdóticas, que fueron impulsando cambios reglamentarios hasta llegar a una última versión que él llama “Reglamento 2000”, que representa un esfuerzo sostenido por darle cada vez mayor participación directa a la víctima de violaciones a los derechos humanos explorando las posibilidades que la misma Convención Americana presenta. Se pasa así, después de más de 20 años de establecimiento de la Corte, de una participación tímida, a un verdadero *locus standi in judicio*. Deja entrever al final de su documento, la necesidad de dar el paso fundamental: el *jus standi*, lo cual requiere, en su opinión, una modificación de la Convención Americana por la vía de un Protocolo. Por su parte, *Juan Méndez*, Vicepresidente Segundo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero antes que eso, un litigante experimentado ante el sistema interamericano, académico y profesor universitario, nos informa de los principales cambios y repercusiones que tendrá la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Comisión Interamericana, destacando el esfuerzo por simplificar y acortar los plazos del proceso ante dicho órgano, pero sobre todo, para aumentar la participación y opinión de las víctimas en lo que podría ser el cambio más revolucionario: los criterios de envío de casos a la Corte Interamericana y mayor apertura en su sometimiento a partir de la exigencia de mayoría absoluta de los miembros de la Comisión para su no envío.

En el siguiente Capítulo se encontrará un rico análisis sobre otros aspectos más generales del fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. Comenzamos con el señor *Roberto Rojas*, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica, país que más

allá de ser anfitrión de la próxima Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, se destaca como propulsor de varias iniciativas para el fortalecimiento del sistema interamericano. Su artículo, es un reflejo de esos esfuerzos significativos que nos documenta claramente el aspecto político del proceso generado hasta este momento.

En su artículo “Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos”, el señor *Carlos Ayala Corao*, ex Presidente de la Comisión Interamericana, se anticipa a los cambios y propone reformas a los Reglamentos de los órganos del sistema interamericano. Muchas de sus sugerencias, ya fueron acogidas en los nuevos Reglamentos. Sin embargo, el mayor aporte de su artículo es que siempre obliga al lector a buscar la “utilidad” que pudieran tener las reformas propuestas y nos provoca a ser cautos y rigurosos en el análisis.

Por su parte, el Secretario de la Corte Interamericana, *Manuel E. Ventura Robles*, sistematiza todos los esfuerzos realizados en el ámbito de la OEA para reformar y fortalecer el sistema interamericano, iniciando con las propuestas del Secretario General en 1996, hasta las últimas resoluciones de la Asamblea General que ya lograron provocar reformas a los Reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y específicamente da su visión sobre el futuro de la Corte Interamericana.

El Secretario General de la OEA, *César Gaviria Trujillo*, muestra su preocupación por el fortalecimiento del sistema interamericano; sugiere y propone cambios; provoca interés y reta a los órganos políticos de la OEA para que asuman su cuota de responsabilidad de dotar al sistema de los recursos financieros y humanos indispensables para darles mayor permanencia institucional a la Comisión y la Corte Interamericanas, incluso presenta cifras de presupuestos que deberían aprobarse para crear esas condiciones mínimas de funcionamiento.

Los señores *Ariel Dulitzky* y *Felipe González*, del “International Human Rights Law Group”, presentan un trabajo minucioso, una suerte de memoria o informe respecto al tratamiento de los derechos humanos por parte de la OEA durante el período comprendido entre la Asamblea General en Guatemala, en 1999, hasta la Asamblea anterior efectuada en Canadá, en el 2000. El mérito indiscutible es que no se queda en lo descriptivo, sino que genera crítica constructiva respecto del papel del Consejo Permanente de la OEA y reseña el rol de nuevos actores dentro de esa Organización, como es el caso de la sociedad civil.

En este sentido, *Marcela Briceño-Donn*, ex funcionaria de la Cancillería Colombiana, muestra una faceta de su experiencia institucional dentro del

sistema interamericano de protección de derechos humanos. Sus aportes reflejan, además, una visión como parte activa que fue en casos tramitados ante el Sistema contra su país, así como el conocimiento orgánico cuando tuvo alguna participación dentro de la Comisión Interamericana.

La Directora Ejecutiva del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *Viviana Krsticevic*, nos presenta un análisis de la discusión sobre el fortalecimiento del sistema interamericano, desde el punto de vista institucional del organismo que representa. Este precede a la transcripción de la minuta de posición de un grupo de ONG de la región sobre el tema –presentada a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA en sesión que convocara al inicio del año en curso su Presidenta, la Embajadora Margarita Escobar–, por medio de la cual aporta una idea más clara del alcance de la posición de CEJIL a nivel regional.

Finalmente, *Carlos Rafael Urquilla*, joven litigante ante el sistema interamericano, especialmente vinculado con la temática de los derechos económicos, sociales y culturales, nos hace un desafío para que busquemos nuevas fórmulas e interpretaciones novedosas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para obtener mejores resultados desde la óptica del principio *pro homine*. Al final de la lectura de su artículo, quedamos conminados a hacer una relectura de la Convención Americana con otra visión o análisis para que busquemos soluciones aún inexploradas.

Esperamos, con este número especial de la Revista IIDH, contribuir a que el proceso de fortalecimiento del sistema interamericano no sea una iniciativa cíclica, sino una constante que se vea reflejada en el acontecer académico y en la práctica que corresponde hacer a los órganos involucrados y especialmente, en el papel más activo que debe tener la víctima de violaciones a los derechos humanos. Por nuestra parte, el IIDH mantendrá abiertos todos los espacios posibles para facilitar el debate y la divulgación de todas las ideas generadoras de esa dinámica permanente.

Para terminar, no queremos dejar de agradecer al Ilustre Gobierno de Costa Rica la confianza que ha dado al IIDH para que se constituya en su apoyo dentro del proceso previo a la XXXI Asamblea General en lo que respecta a la participación de la sociedad civil, ideal que se plasmó en un Convenio firmado con su Cancillería en diciembre del 2000. Asimismo, queremos agradecer la colaboración de Víctor Rodríguez Rescia en el trabajo de edición y a USAID por hacer posible este número.

*Roberto Cuéllar*  
*Director Ejecutivo*

## INTRODUCCIÓN

# OBSERVACIONES SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN VÍSPERAS DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA (SAN JOSÉ, JUNIO DE 2001)

*Pedro Nikken\**

## INTRODUCCIÓN

La Organización de los Estados Americanos, partiendo de una persistente iniciativa del Gobierno de Costa Rica, se ha propuesto que la Asamblea General del año 2001, prevista para celebrarse precisamente en San José, sirva para dar un nuevo aliento al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de modo que ciertas propuestas de dudosa factura formuladas por algunos Gobiernos a mediados de los '90, sirvan verdaderamente para fortalecer a dicho sistema y no sean un vehículo enmascarado para debilitarlo o destruirlo. Habíamos advertido sobre ese riesgo en diversos foros<sup>1</sup>.

Felizmente la correlación política del Hemisferio parece haber cambiado para esta fecha y ofrecer la posibilidad de adoptar ciertas medidas que efectivamente contribuyan al fortalecimiento del sistema. Agradecemos a la

---

\* *Presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.*

1 En un comentario que titulé “*Perfeccionar el sistema interamericano de derechos humanos sin reformar al Pacto de San José*”, publicado por el IIDH en el volumen sobre el futuro de Sistema Interamericano de Derechos Humanos, me permití aludir lo que podría considerarse una maniobra farisaica poniendo “*en sería duda que sea oportuno, necesario o conveniente reformar la Convención Americana sobre Derechos Humanos para mejorar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Como no es oportuno, necesario ni conveniente demoler una catedral para matar un ratón que tiene sus galerías en ella. A menos que lo que se quiera verdaderamente sea destruir la catedral y el ratón sea sólo el pretexto para lograrlo*”.

OEA la oportunidad que ha brindado al Instituto Interamericano de Derechos Humanos de participar una vez más en el debate sobre las reformas; así como nuestra gratitud a la Asamblea General, que en varias de sus resoluciones ha acordado explícitamente apoyar las labores del Instituto y consultar nuestro parecer sobre temas relativos precisamente a la reforma del sistema y al fortalecimiento de su efectividad y a su desarrollo, al Consejo Permanente y, desde luego, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con las que hemos tenido la ocasión de cooperar estrechamente en el cumplimiento de sus objetivos dentro del sistema. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la investigación, la enseñanza y la promoción de los derechos humanos en el continente americano, no sólo está en capacidad y disposición, sino en el deber institucional, de contribuir hasta el máximo de sus posibilidades, en este proceso de evaluación del sistema interamericano de derechos humanos. Tenemos la firme esperanza de coadyuvar en las reflexiones sobre las fortalezas y debilidades del sistema, para robustecer las primeras y superar las segundas, dentro de un tono de sana franqueza, de realismo sobre el equilibrio entre lo deseable y lo posible, así como de la viabilidad de los procedimientos que puedan conducir a obtener al más corto plazo el mayor volumen de resultados. En nuestro parecer, estamos frente a un proceso de reformas que, como tal, no tiene, y seguramente no debe, pretender alcanzar todos sus objetivos de una sola vez, sino a través de un esfuerzo progresivo, que acometa y resuelva con prioridad los problemas más acuciantes o más accesibles.

En ese contexto, hemos insistido en cuanto al método de trabajo, o la forma de hacer las cosas, en la necesidad de transitar el camino de la búsqueda de consensos. Es un trabajo arduo pero el más apropiado y seguro para el objetivo que se ha delineado: **el fortalecimiento del sistema**. Este consenso debe abarcar, desde luego, a los Estados Miembros de la Organización, pero no puede desdeñar a la sociedad civil, que es, en definitiva, la destinataria del régimen internacional de promoción y protección de los derechos humanos. La primera línea de la sociedad civil está compuesta por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, cuya opinión debe ser atendida con todo detenimiento. Pero la sociedad civil no se agota allí. Pueden obtenerse aportes de las universidades, donde ya funcionan numerosos centros o institutos de derechos humanos; de los colegios o asociaciones de abogados; de las iglesias; de instituciones públicas que, aunque sean oficiales, gozan de independencia en sus tareas relacionadas con los derechos humanos, como los ombudsmán, etc.

Modestamente, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos puede ofrecer su cooperación, limitadamente, claro está, en la búsqueda de

consensos. Esto se inscribe dentro de la misión más amplia que se nos ha encomendado en el ámbito de la promoción de los derechos humanos. Hemos tenido la buena fortuna de haber trabajado simultáneamente con entidades de la más diversa naturaleza, desde las organizaciones no gubernamentales hasta las fuerzas armadas, pasando por policías, universidades, ombudsmán, sistemas judiciales, organismos electorales, etc. Nuestra experiencia ha sido extremadamente positiva en el sentido que hemos logrado convocar en el mismo sitio, bajo el mismo techo, a gente que nunca se había reunido en iguales condiciones y a derrumbar desconfianzas. Esa experiencia en la medida en que sea utilizable en ciertos lugares o áreas está absolutamente a la orden de la Organización y de cada uno de sus Miembros así como de los órganos del sistema. Hemos suscrito un Acuerdo, en diciembre del 2000, con el Gobierno de Costa Rica para intentar constituirnos en un instrumento de comunicación entre la sociedad civil y la OEA, antes y durante el desarrollo de la Asamblea de San José, a fin de transmitir las inquietudes de las ONG's a la Asamblea y de facilitar su aporte constructivo de la sociedad civil para el crecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No es una tarea fácil, pero la asumimos porque cae dentro de nuestra esfera de promotores de los derechos humanos y porque creemos que el Instituto, aunque corra riesgos de incompreensión de uno u otro sector, está en la mejor posición para llenar el vacío de incomunicación que a menudo se observa entre los Gobiernos y las ONG's de derechos humanos.

Es necesario el consenso. Una reforma del sistema impuesta unilateralmente por el sector gubernamental, lejos de superar las confrontaciones alrededor del tema de los derechos humanos, las profundizaría. Más grave aún sería que, para pretender solventar problemas de funcionamiento de los órganos del sistema, se limitara su independencia a través de actos unilaterales de reforma de la Convención Americana o de los Estatutos de la Comisión o de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Los órganos del sistema deben estar atentos a las observaciones que se hacen, desde el sector gubernamental, desde el no gubernamental y desde el académico, a sus actuaciones y procedimientos; y corregir las deficiencias que se detecten, cuando sea menester. Pero ellos no pueden estar ausentes del consenso que requiere la reforma de un sistema, que, en una medida no despreciable ha sido construido y ha adquirido tangibilidad para los pueblos de América gracias a la acción de esos órganos. Debilitarlos, significaría menoscabar el sistema interamericano de derechos humanos, desalentar la conciencia democrática de América y transitar exactamente el camino inverso que se propuso la Organización al iniciar un proceso encaminado al fortalecimiento del mismo sistema.

He tenido el privilegio de ser invitado, en mi condición de Presidente del IIDH, por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, por

la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, por el Grupo de Trabajo *Ad-Hoc*, entre otras instancias, para presentar los puntos de vista del Instituto sobre las diferentes materias en discusión. Sin embargo, siendo el IIDH esencialmente una institución académica, siempre procuré advertir que mis palabras se limitaban a representar, a grandes rasgos, el punto de vista de la Presidencia y de la Dirección Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; pero que no necesariamente expresa la posición de la totalidad de los miembros de su Consejo Directivo cuya posición divergente sobre ciertos puntos de vista conocíamos<sup>2</sup>. Esa circunstancia me permitirá un margen algo mayor para la irreverencia.

En ese contexto dividiré la presente reflexión en tres partes. La primera de ellas se refiere a los dilemas que han estado presentes en el debate sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los cuales me permití señalar, cuando se me dio la oportunidad, durante todo el proceso. En segundo lugar pasaré revista rápidamente a algunos temas atinentes al *funcionamiento del Sistema*. Por último haré mención al problema del *vigor del Sistema*. En la medida de lo posible y de los datos que conozco para la fecha de redacción de este papel, haré referencia a medidas que ya se han adoptado o a propuestas que se han avanzado para la Asamblea General de la OEA a celebrarse en junio de 2001 en San José, Costa Rica.

## I. LOS DILEMAS PARA EL FORTALECIMIENTO

En el debate sobre las reformas inmediatas para fortalecer el Sistema estuvo encerrado un falso dilema, expresado muy bien en una pregunta que sirvió de tema a un panel organizado en diciembre de 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pregunta que sugería dar respuestas categóricas: *Modificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: ¿Debilitamiento o fortalecimiento del sistema?* El dilema implícito en esa pregunta estribaría en que el debilitamiento o fortalecimiento del sistema pasa o deja de pasar por la modificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Desde luego que *prima facie* sería aventurado y sin base racional afirmar que toda reforma a la Convención conduciría al fortalecimiento o al debilitamiento del sistema, porque siempre dependería de un resultado que por

<sup>2</sup> Varias veces escuché a mi amigo el profesor Antônio Augusto Cançado Trindade, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la fecha de estos comentarios, y ex Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, afirmar que la divergencia es un signo de salud de una institución académica, porque "si todo el mundo piensa igual lo que ocurre es que nadie está pensando".

definición no conocemos. Desde luego, una eventual reforma del sistema convencional podría mejorarlo, pero no es necesariamente el único camino para su fortalecimiento. Sin embargo, en nuestra óptica harían falta ideas mucho más maduras y un grado de debate más avanzado, que asegure consensos apropiados para garantizar el éxito.

Así como no es necesario, oportuno ni conveniente derribar una catedral para matar un ratón que vive en sus entrañas, a menos que el verdadero propósito sea derribar la catedral y el ratón no pase de ser el pretexto para así hacerlo, el verdadero dilema que ha estado planteado es otro, que también admite el recurso a una imagen: si vamos al teatro y no nos gusta la obra, o si vamos a un recital y no nos gusta el concierto, ¿cuál debe ser nuestra reacción? ¿Cargar las culpas sobre el dramaturgo o el autor de la partitura? ¿Modificar el guión o la partitura? ¿O pensar en la alternativa de mejorar o sustituir al director del teatro, o de la orquesta, a los actores o a los músicos? ¿Dónde está el problema? ¿Está en la partitura, está en el guión o está en los músicos y en quienes desempeñan la obra?

Más bien la historia de los derechos humanos, en nuestro hemisferio y en Europa particularmente –yo creo que el caso europeo es paradigmático– muestra cómo la práctica es la que ha servido para ir formando los consensos que conducen posteriormente a la cristalización de esos consensos en modificaciones normativas; y que cuando se trata de crear sobre lo no experimentado, nos podemos encontrar como se encuentran los europeos, ante una situación como la del Protocolo 11, que no pasó la prueba de acierto y error, que hubiera permitido e ir corrigiendo las cosas antes de adoptar decisiones definitivas. Ahora nuestros colegas europeos parecen engolfados en un Protocolo 11 cuya reforma es muy engorrosa y políticamente muy costosa. Antes de adoptar decisiones políticas a las que cueste mucho dar marcha atrás, es preferible contar con la flexibilidad de una práctica que vaya ganando progresivamente el consenso entre los órganos del sistema, sus usuarios y desde luego los Estados partes.

El tema entonces invita a reescribir los términos del dilema que tiene planteado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: *¿es necesaria una reforma de la Convención para corregir a corto plazo las más notorias y urgentes deficiencias del sistema?* La pregunta en sí sugiere dos observaciones preliminares que no apuntan a favor de una reforma de la Convención para perfeccionar el sistema. Porque **una reforma convencional nunca produce efectos a corto plazo**. Hace falta negociarla, traerla a una Asamblea, la cual si no está madura para adoptar el proyecto, normalmente lo remitirá al Consejo Permanente. Luego hace falta adoptarla, después es preciso ratificarla, y así sucesivamente. Y esto apunta a la segunda observación negativa: como esas ratificaciones a una eventual reforma, sea por la vía de enmienda

ode protocolo, no son simultáneas sino progresivas, se van produciendo, se van alargando en el tiempo. Este hecho ineludible agravaría uno de los problemas que ya aqueja al sistema y que ha sido subrayado varias veces, como lo es su falta de universalidad; al sistema doble que tenemos se agregaría ahora un sistema de tres pisos y medio: 1) el que rige a los Miembros de la OEA que no son partes en la Convención; 2) el que continuaría rigiendo a los Estados que son partes en la Convención pero no del eventual protocolo de reformas o la enmienda; y, 3) el aplicable a las partes en la Convención y en el nuevo pacto que la reforma. Si a esto se agrega la flexibilidad vigente que autoriza a los Estados a no estar simétricamente obligados por la adhesión o no a cláusulas facultativas como el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte, o a la formulación de reservas, el resultado de una reforma de la Convención, especialmente si toca a la organización y funcionamiento de los órganos de protección, podría conducir a una estructura ineficaz, confusa y quizás indiscifrible en la práctica.

Si se pasa revista a los problemas que es necesario atacar con mayor urgencia, nos encontramos rápidamente con dos conclusiones: la primera, su solución no depende, por lo menos no necesariamente, de una reforma de la Convención; y segundo, pueden abordarse esos problemas de manera que produzcan resultados a corto plazo sin necesidad de tocar ninguno de los tratados que integran el sistema interamericano de protección a los derechos humanos.

Aunque el tema de la reforma al sistema convencional se planteó en diversas etapas y sobre diferentes conceptos (incluida la composición de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos), últimamente la cuestión se centró en la propuesta de un protocolo adicional para que la víctima de violaciones a sus derechos fundamentales tuviera pleno *locus standi* para asumir por sí misma, si así era su voluntad, la defensa de su posición con plena autonomía, tanto ante la Comisión como ante la Corte, y no depender de la Comisión para introducir la demanda y sostener el caso ante la Corte, como estaba previsto en los reglamentos de ambos órganos de protección.

Frente a este tema, siempre sostuvimos que, aunque bajo ningún respecto debe descartarse un protocolo o una enmienda, su presentación formal debería ocurrir *después* que las reformas de los reglamentos de Corte y Comisión hayan logrado avances sustantivos en la posición procesal de la persona ante dichos órganos. Obrar en un sentido inverso significaba, en nuestro criterio, renunciar a una posibilidad de obtener reformas que ofrecieran mecanismos de desarrollo progresivo del sistema de protección emanado de la Convención, basados en la exclusiva iniciativa de los

órganos del Sistema, en correspondencia estricta con la práctica de interpretación y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Vale decir, no hemos encontrado problemas de principio a este respecto. Se trata, más bien, de un asunto de oportunidad, de conveniencia práctica y política y de facilidad para alcanzar, así no fuera plenamente, los objetivos señalados.

Un primer punto que era necesario resolver era el de los criterios que debían orientar a la Comisión para introducir un caso ante la Corte. Hasta enero del 2001, el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, omitió toda orientación respecto de los criterios que debían guiar a la Comisión para tomar la determinación de demandar judicialmente al Estado presuntamente agravante. En ese contexto, corresponde a la Comisión definir esos criterios, lo cual, como se verá luego, sólo hasta hace muy poco fue hecho<sup>3</sup>. La Comisión tiene la llave de la Corte, pero la Comisión está jurídicamente facultada, según el Pacto de San José, para usar esa llave fijando ella misma sus criterios; y para esto, que sólo recientemente decidió definir, puede tener muy especialmente en cuenta, como criterio para introducir un caso ante la Corte, el deseo y la aspiración, así como el requerimiento de la víctima o del peticionario original. En cuanto a la Corte, el modelo está hecho, bastaría que, acompañadamente con la reforma del Reglamento de la Comisión o concertadamente con ella, que sería lo ideal, adoptara una reforma sobre el modelo del Reglamento de la Corte Europea de 1982, que le dio plena libertad como parte procesal al peticionario original en el proceso judicial una vez este iniciado con la introducción de la demanda. La Corte, en su XLIX período de sesiones (16-25 de noviembre de 2000), adoptó esa reforma, más avanzada conceptualmente que su antecesora europea. Con eso creo que el problema práctico quedó básicamente saldado, sin necesidad de condicionarlo a una reforma del régimen convencional, que ahora podrá acometerse contando con el acervo de la experiencia del resultado de la aplicación de los nuevos Reglamentos, que empezarán a aplicarse a partir de mayo de 2001 (en el caso de la Comisión) y de junio de 2001 en el de la Corte.

Una dificultad teórica, pero sobre todo práctica, radica en determinar si la petición individual de acudir a la Corte debía acarrear *ipso jure* el deber de la Comisión de demandar. Probablemente, dadas las limitaciones materiales y humanas que padecen Corte y Comisión, sería conveniente dejar algún margen de apreciación a la Comisión, sin renunciar al principio de

3 Quizás el único criterio que había esbozado la Comisión ha sido uno negativo: no se demanda al Estado si la Comisión considera que no ha violado la Convención. Este criterio parece erróneo y contrario al interés de la presunta víctima, que debería tener derecho a acceder a todos los recursos que la Convención establece para la protección internacional de los derechos humanos.

que, en general, el requerimiento individual debe bastar. Esta es una materia a ser discutida entre ambos órganos, a la luz de la realidad de la OEA, y en búsqueda de criterios armónicos al respecto. Ya se han tomado decisiones, como se verá luego, en relación con el novísimo Reglamento de la CIDH. No obstante, se trata de una de las materias de prioritaria evaluación a la luz de las nuevas reglas procesales.

Estas reformas reglamentarias tienen sólido fundamento jurídico dentro de las reglas de interpretación y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que conceptualmente deben sujetarse a un criterio *pro homine*. Se fundamentan en una interpretación teleológica de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, a las normas de interpretación contenidas en el Pacto de San José y a la práctica internacional sostenida por **todos** los entes internacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Si bien algunos podrían calificar el nuevo procedimiento como una lectura *praeter legem* de la Convención, en la medida en que se ajusta plenamente a los principios de la protección internacional de los derechos humanos, jamás podrían ser impugnadas como una regulación *contra legem*. Se trata, sin duda, de una interpretación de vanguardia, que introducirá reformas sustantivas en el sistema sin someterlas a la previa aprobación de los Estados. Pero esta aparente debilidad respecto de la más pura ortodoxia en técnica legislativa, tiene sus ventajas.

En efecto, el sometimiento de un protocolo o de una enmienda a la Convención, tal vez facilitaría a los gobiernos que se opongan a la propuesta diversos medios para que, sin enfrentarse directamente al proyecto, consigan ir difiriendo su aprobación, a través de tácticas dilatorias bien conocidas en la diplomacia, especialmente en la multilateral. En cambio, censurar a la Comisión y a la Corte por haber hecho reformas reglamentarias que aseguren una más consistente protección a los derechos humanos y una posición procesal de la persona más congruente con su condición de sujeto de la protección internacional de los derechos humanos, es políticamente mucho más difícil y costoso para los Estados. La historia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos demuestra cómo, a menudo, los órganos de protección han adoptado posiciones audaces para permitir a la persona humana ejercer ante ellos derechos que el derecho convencional aparentemente les negaba; y los Estados no han podido oponerse con éxito a la práctica de vanguardia de los órganos.

Otra ventaja práctica de establecer el *locus standi* por esta vía, es la de ofrecer un período de prueba, sujeto a hacer ajustes a corto plazo para las eventuales deficiencias que pudiera presentar el nuevo procedimiento, una vez puesto en operación. La enmienda a un protocolo es mucho más larga, difícil y costosa políticamente. Los problemas por los que actualmente atraviesa el sistema europeo y las dificultades para resolverlos son prueba

más que evidente de esta apreciación. Asimismo, la experiencia europea de haber esperado largo tiempo de práctica en la aplicación del Reglamento de la Corte de 1982, antes de adoptar el Protocolo 9, también apunta hacia la conveniencia de pasar por un período en el cual puedan hacerse ajustes normativos por una vía simple, como lo sería una nueva reforma reglamentaria.

Acudir a la reforma de los reglamentos tiene, además, la ventaja de que no implica esperar a la aprobación y ratificación de una enmienda o de un Protocolo; y, además, tiende a mantener una mayor homogeneidad en el sistema en su conjunto, sin agregar un “piso” más al de por sí ya complejo diseño actualmente existente (Carta+Declaración+Convención+cláusulas facultativas). El proyecto introducido por el Gobierno de Costa Rica no persigue, obviamente, semejante propósito, sino que debe interpretarse como un testimonio más de la democracia tica a la causa de los derechos humanos y de una muestra de su papel de vanguardia como anfitrión de la Asamblea General. No dudamos que será una base importante para una discusión futura que contribuya a consolidar y profundizar los avances logrados por las reformas reglamentarias de Corte y Comisión.

Por otra parte, si se hubiera presentado un proyecto de enmienda o de protocolo **antes** de aprobar las reformas reglamentarias, implícitamente se estaría admitiendo que para lograr el reconocimiento del *locus standi* individual jurisdiccional ante la Comisión y la Corte, sería **indispensable una reforma al sistema de la Convención**<sup>4</sup>. Esto parecía francamente inconveniente y hubiera podido abrir un terreno fértil a tácticas dilatorias de gobiernos interesados en que esto no se logre.

## II. SOBRE ALGUNOS PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

Bajo este acápite pasaré rápida y puntualmente revista, a modo de *tour d'horizon*, a algunos de los asuntos relevantes que han estado presentes en los últimos meses del debate sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Varios han encontrado ya una respuesta, si no una solución, con las reformas reglamentarias de los órganos del sistema. Queda, desde luego, un amplio espacio para la evaluación del funcionamiento de tales reformas, así como cierto número de observaciones, dudas o cuestiones francamente poco satisfactorias. Son, seguramente, conse-

4 El proyecto costarricense de protocolo adicional es posterior en fecha a las reformas reglamentarias aludidas y no hay ninguna razón para considerar que esa iniciativa implique una censura, sino más bien una coincidencia, con los nuevos Reglamentos de Corte y Comisión.

cuencias inexorables de una transición y del carácter polémico de ciertos temas, sobre los cuales existen tensiones entre algunos gobiernos, los órganos del Sistema u otras instancias de la OEA, y la sociedad civil organizada. El tiempo, esperémoslo, irá despejando muchas incógnitas aún vigentes. Me referiré en primer término, desde otra perspectiva, al ya mencionado tema del *locus standi* individual ante los órganos de protección; en segundo lugar, pasaré revista a algunos de los problemas procesales que, hasta donde llega mi conocimiento, han sido objeto de mayor preocupación por los distintos usuarios del Sistema; al final, haré un breve comentario o advertencia sobre el poder de la Comisión y de la Corte para reglamentar sus procedimientos y al control de su legalidad sin vulnerar la sagrada autonomía e independencia de dichos órganos para velar por la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las Américas.

### 1. *El locus standi de la persona humana ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos*

Una característica particular del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a lo largo de su historia, fue la de haber sido el primero en reconocer una suerte de *actio popularis* para presentar peticiones o denuncias frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluso antes de que se hubiera adoptado y entrado en vigor el Pacto de San José.

En su Estatuto original, por circunstancias que no viene al caso recordar aquí, la Comisión se vio privada de competencia para recibir y tramitar peticiones individuales. Sin embargo, desde el primer momento, su práctica y su reglamentación evadieron esa limitación y, trabajando sobre la base de “toda información disponible”, recibió y dio trámite a numerosas peticiones individuales. Esta práctica fue objeto de una progresiva (aunque cautelosa) aprobación de los Estados hasta que finalmente quedó plasmada formalmente en la normativa de la Comisión<sup>5</sup>.

De acuerdo con la letra del Pacto de San José y del Estatuto de la Comisión ella está dotada de competencia general para recibir peticiones emanadas de cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la OEA, referentes a violaciones de los derechos humanos reconocidos, según sea el caso, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>6</sup>.

5 He examinado esta evolución con algún detenimiento en “*La protección internacional de los derechos humanos: Su desarrollo progresivo*”. IIDH/Editorial Civitas. Madrid 1987, pp. 205-218.

6 Convención Americana, artículo 44; Estatuto CIDH (1979), artículos 19 y 20.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos abordó, primero en la práctica y luego conceptualmente, acertadamente un tema doctrinal, que es de la mayor importancia en la protección de la dignidad humana. Como tema de principio, ya se ha dicho, no cabe la menor duda de que **el sujeto del derecho del Sistema Interamericano de Protección es la persona humana**, y en consecuencia debe tener aptitud para manejar procesalmente sus casos tanto en la Comisión como ante la Corte. Ahora bien, ¿era necesario reformar la Convención para acordar el *locus standi* apropiado a la persona ante la Comisión y ante la Corte?

La respuesta ya ha sido dada y es negativa. En esa dirección, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reformó su Reglamento para definir, por primera vez en su historia, los criterios que deben orientar la introducción de un caso ante la Corte. El nuevo Reglamento establece:

#### Artículo 43. Informe sobre el fondo

Luego de la deliberación y voto sobre el fondo del caso, la Comisión procederá de la siguiente manera:

1. Si establece que no hubo violación en un caso determinado, así lo manifestará en su informe sobre el fondo. El informe será transmitido a las partes, y será publicado e incluido en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA.

2. Si establece una o más violaciones, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión. En tal caso, fijará un plazo dentro del cual el Estado en cuestión deberá informar sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. El Estado no estará facultado para publicar el informe hasta que la Comisión adopte una decisión al respecto.

3. Notificará al peticionario la adopción del informe y su transmisión al Estado. **En el caso de los Estados partes en la Convención Americana que hubieran aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, al notificar al peticionario la Comisión dará a éste la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. Si el peticionario tuviera interés en que el caso sea sometido a la Corte, deberá presentar los siguientes elementos:** (énfasis añadido)

- a. la posición de la víctima o sus familiares, si fueran distintos del peticionario;
- b. los datos de la víctima y sus familiares;

- c. los fundamentos con base en los cuales considera que el caso debe ser remitido a la Corte;
- d. la prueba documental, testimonial y pericial disponible;
- e. pretensiones en materia de reparaciones y costas.

#### Artículo 44. Sometimiento del caso a la Corte

1. Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

2. La Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos:

- a. **la posición del peticionario;** (énfasis añadido)
- b. la naturaleza y gravedad de la violación;
- c. la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema;
- d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; y,
- e. la calidad de la prueba disponible.

Algunos breves comentarios. El primero atañe a que el primer criterio que la Comisión observará en el porvenir para decidir si envía un caso o no a la Corte, es la posición del peticionario. Este es un avance significativo, pero que, desde un punto de vista estrictamente principista, parece tímido, pues permite a la Comisión, aun si es por mayoría de votos de sus miembros, cerrar a la víctima o sus familiares el acceso a un recurso cuyo titular no es la Comisión, sino el ser humano.

Esto constituye una limitación a la plenitud del ejercicio de sus derechos procesales por la persona. No se debe, sin embargo, ser rotundamente crítico con este exceso de prudencia de la Comisión. Ciertamente, cualquiera sea la vía para que se logre el pleno *locus standi* individual, existe un problema práctico: el sistema será más costoso y los Estados deben tener la voluntad política de sostenerlo. Se corre asimismo el riesgo, sin la existencia de un fondo para los litigantes pobres, que el acceso a la justicia del sistema interamericano de derechos humanos esté condicionado a la fortuna personal de la víctima. Eso ya no depende de la Comisión y de la Corte, pero hay que tenerlo en mente.

El nuevo artículo 43, por su parte, abre una posibilidad interesante y parece poner freno a una vieja práctica de la Comisión, según la cual si

concluía que el Estado no había violado la Convención o había cumplido con sus recomendaciones, quedaba cerrado el acceso a la Corte. Según la letra de esta novedosa norma, en tal su puesto la Comisión de todas maneras oír y tomará en cuenta las razones del peticionario, la víctima o sus familiares para remitir el caso a la Corte, con lo cual conservan el derecho de hacer valer el recurso judicial. Se trata, a no dudarlo, de una disposición que reafirma el *locus standi* procesal de la persona humana. La misma Comisión y la experiencia en la aplicación del Sistema, muestran que los órganos del mismo están sujetos a incurrir en errores y que la interacción entre ellos puede ser un vehículo eficaz para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos y los valores democráticos.

Un antecedente interesante para demostrar el valor de esta afirmación nos lo suministra la Opinión Consultiva de la Corte sobre *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre derechos Humanos)*. [Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N° 5.]. La Opinión Consultiva había estado precedida de un caso, dentro del cual el señor Stephen Schmidt había sido condenado a pena de privación de libertad en Costa Rica por ejercer ilegalmente el periodismo, pues no estaba inscrito en el Colegio Nacional de Periodistas de ese país. El Sr. Schmidt llevó el caso ante la CIDH, la cual concluyó que no se había violado la Convención y que la colegiación obligatoria de los periodistas era legítima y compatible con el tratado (Resolución No. 17/84 Caso No. 9178 (Costa Rica) OEA/Ser. L/V/II. 63, doc. 15, 2 de octubre de 1984). El Gobierno de Costa Rica (no la Comisión), en un gesto poco común, solicitó de la Corte una opinión consultiva sobre la compatibilidad entre tal colegiación obligatoria y la Convención. La Corte, por unanimidad, concluyó que eran incompatibles. Aunque Costa Rica no hizo nada en lo inmediato para acogerse a la opinión de la Corte, años más tarde, La Sala Cuarta (Constitucional) de la Corte Suprema de Justicia costarricense, en sentencia del 9 de mayo de 1995 (Exp. 0421-S-90.- N° 2313-95) declaró la nulidad de la norma que imponía tal colegiación obligatoria, fundándose en la aludida Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta importante sentencia, la Sala Cuarta, entre otras cosas estatuyó que, cuando un Gobierno solicita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva sobre la compatibilidad de sus leyes internas con la Convención Americana u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, la opinión de la Corte es vinculante y obligatoria para el gobierno que la solicitó. Más tarde, en su muy reciente *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos, variando de manera radical el criterio por el cual desechó el criterio sobre el que fundó, en 1984, su decisión en el *Caso Schmidt*, postuló que "(l)a colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una

*restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.* (Principio 6).

La nueva redacción del artículo 43 del Reglamento puede subsanar aquella censurable práctica, que la misma Comisión se vio, en el ejemplo citado, en la necesidad de reconocer, así fuera implícitamente, que estaba en capacidad de equivocarse y de rectificar. Sin embargo, me temo que, aun cuando dicha redacción pueda conducir a tan positivo resultado, tuvo otro origen, quizás menos feliz que el de una rectificación de la Comisión, como lo fue, en mi punto de vista, una cuestionable opinión consultiva de la Corte.

En efecto, es posible que esa redacción haya sido el camino hallado por la Comisión para evitar las consecuencias negativas para el *locus standi* independiente de la víctima que emanan de la interpretación dada por la Corte en su Opinión Consultiva OC-13/93 (*Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47 50 y 51 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 49). Según este pasaje de la OC/13, la transmisión del informe del artículo 50 a “las partes”, (como lo preveía el art. 47.6 del Reglamento de la Comisión vigente para la época en que se emitió dicha opinión), “*nose conforma con el artículo 50 de la Convención y su aplicación ha dado lugar a que se altere el carácter reservado del informe y la obligación de no publicarlo*”.

No estoy de acuerdo con aquella conclusión de la Corte, pues, en mi concepto, por la *ratio legis* de los procedimientos ante la Comisión (encaminados a proteger los derechos de las presuntas víctimas) y por el principio de la igualdad procesal, así como por numerosas disposiciones de la Convención que sitúan en condición de igualdad al peticionario y al Estado, aquella disposición del Reglamento no era incompatible con el artículo 50 de la Convención. No creo que en el espíritu de la Convención ni de una interpretación *pro hominis* de ésta se justifique que el peticionario tenga prohibido recibir información sobre las distintas etapas procesales que, en cambio, sí se pone a disposición del Estado. El texto de la Convención, en sentido estricto, no prohíbe comunicar al peticionario el informe del artículo 50, sino únicamente veda al Estado publicarlo. Procesalmente lo que cabría es comunicar el informe al peticionario, aunque sometiéndolo expresamente en el Reglamento a la misma prohibición de publicación que recae sobre el Estado interesado, según el artículo 50.2 de la Convención. Tampoco creo que transmitir el informe del artículo 50 al peticionario equivalga a su publicación. Ello sólo ocurriría si el peticionario (lo mismo que el Estado), incumple con su deber jurídico de abstenerse de publicar el informe, y

hubiera podido resolverse aplicando una sanción de naturaleza procesal a la violación de dicho deber<sup>7</sup>.

Ha sido pues, importante, el camino que ha dejado abierto la Comisión para garantizar los derechos procesales de las víctimas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido mucho más allá. En el plano conceptual, ha emitido una definición trascendental en su último Reglamento (art. 2.22): *la expresión “partes en el caso” significa la víctima o la presunta víctima, el Estado y, sólo procesalmente, la Comisión.*

A partir de ese concepto, la víctima, la presunta víctima, el peticionario y los familiares, adquieren plena autonomía procesal frente a la Corte. Esto

7 En las condiciones, actuales, aun con la reforma aprobada por la Comisión, el peticionario (ignorante de las conclusiones y recomendaciones preliminares de la Comisión y de su cumplimiento por el Estado) se vería prácticamente obligado, para cubrir cualquier eventualidad, a solicitar **siempre** a la Comisión que demande al Estado. Ese resultado configuraría un cuadro contrario al reconocimiento del *locus standi* individual en los procedimientos ante Comisión y Corte, que presupone la posibilidad real de que el peticionario ejerza con libertad (*ergo* con conocimiento del *dossier* ante la CIDH), su derecho a solicitar que se demande. Por lo demás, este cuadro no le conviene a nadie: ni al peticionario, que decidiría a ciegas; ni a la CIDH, que podría verse compelida a considerar solicitudes del peticionario que, a la luz de sus propias conclusiones (desconocidas por aquél) no resultan razonables; ni al Estado, que se expone a ser demandado innecesariamente; ni a la Corte, que también se exponería a que se sometieran a su conocimiento casos a solicitud del peticionario, en situaciones en las cuales, si éste hubiera estado bien informado de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión del artículo 50 de la Convención, podría no haber solicitado la introducción de la demanda. Por eso creo que una reforma al Reglamento de la Comisión que se vincule estrechamente con el *locus standi* procesal de la persona, podría armonizarse con el citado párrafo 49 de la OC/13, a través de un texto que contemplara al menos tres elementos:

1. Que la transmisión al peticionario (y, en su caso, a la presunta víctima) del informe previsto en el artículo 50 tiene **como exclusiva finalidad**, que éste pueda hacer uso, dentro de los plazos previstos por el artículo 51, del derecho que el artículo 43 del Reglamento reformado de la CIDH, le reconoce de solicitar que el caso sea elevado a la consideración y decisión de la Corte.
2. Que el peticionario tiene prohibido hacer público, por ningún medio, dicho informe.
3. Que si dicho informe es hecho público por causa que, ajuicio de la CIDH, sea imputable al peticionario, ella podría desestimar la solicitud de éste de someter el caso a la Corte.

Esa habría sido quizás la ocasión de permitir a la Corte enmendar las consecuencias injustas para el peticionario y la víctima de su Opinión Consultiva N° 13, cuya interpretación formalista y positivista no parece ser compartida por el Tribunal en su composición actual. Lamentablemente la oportunidad de hacerlo parece haber pasado en este momento, pero quizás la evaluación de la aplicación del nuevo artículo 43, con las desventajas que supone para todos los interesados, conduzca a un resultado diferente en el futuro.

se corresponde conceptualmente con la defensa de los derechos humanos y, además, *después de admitida la demanda las presuntas víctimas, sus familiares o representantes debidamente acreditados podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso* (art. 23.1).

Obviamente no escapa a la Corte que, por diversos motivos *las presuntas víctimas, sus familiares o representantes debidamente acreditados* pueden verse imposibilitados o amenazados de presentarse ante el Tribunal. También ha de tenerse presente el sistema de *actio popularis* para presentar denuncias o peticiones ante la Comisión, lo cual es una particularidad que enriquece al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esto implica que el peticionario original puede ser una organización no gubernamental que no pueda considerarse formalmente como un *representante debidamente acreditado* de la presunta víctima o sus familiares. La posibilidad de que las ONG's actúen sin esa representación formal no debe limitarse, sobre todo teniendo presente la historia de intimidaciones a víctimas débiles y desprotegidas, que sólo pueden encontrar apoyo anónimo en las ONG's. Interpretamos que, como es imposible prever las diversas situaciones que pueden presentarse en la aplicación de las nuevas reglas procesales de la Corte, el artículo 23.2 del Reglamento ha contemplado que, de haber diversidad de interesados y no haber acuerdo entre ellos para designar a un solo "interviniente" que los represente a todos, "la Corte resolverá lo conducente". Se trata, de nuevo, de un argumento a favor del camino que se está recorriendo para fortalecer el sistema, que permita, a partir de la evaluación de la experiencia, hacer los ajustes necesarios para consolidar los progresos.

## 2. Sobre algunos temas procesales

Se han hecho numerosos señalamientos sobre deficiencias que se han observado en el funcionamiento del sistema. Ya he dicho que no quiero perderme en detalles, pero mencionaré, a título de ejemplo, algunos de los más recurrentes. Las cuestiones de admisibilidad de las peticiones ante la Comisión y el procedimiento aplicable a dicha admisibilidad; la interpretación de los Artículos 50 y 51 de la Convención y los problemas que plantean los plazos en ellos establecidos; la evaluación doble de la prueba ante la Comisión y ante la Corte; el tema de la admisibilidad ante la Corte, donde también se duplican con frecuencia argumentos y se lleva a la Corte como excepción u objeción preliminar el no agotamiento de los recursos internos que debe ser interpuesto ante la Comisión y no ante la Corte; el papel de la Comisión ante la Corte habida cuenta de su función inicial en el trámite de los casos; la necesidad de evitar la repetición de la prueba ante la Corte cuando ésta ha sido recibida en la Comisión en una incidencia contradictoria y con el control de todas las partes sobre la prueba; etc.

Todas estas materias tienen que ver con temas de procedimiento o interpretación de la Convención. Durante todo el proceso de consultas, fue nuestro concepto que la solución de estos asuntos, sin perjuicio de que en él deban participar todos los actores y que deben ser objeto de la búsqueda de consensos, deben emanar del sistema mismo. El sistema dispone de sus propios medios para autoevaluarse y autocorregirse. Era tarea principal de los órganos del Sistema la de abordar y resolver estos problemas. La Comisión y la Corte han reformado sus reglamentos. No es tiempo aún para evaluar el resultado de esas reformas. Lo deseable es que las mismas se hubieran hecho de una manera más concertada y teniendo presentes las observaciones que se han formulado a sus procedimientos, tanto de parte de los Gobiernos como del sector no gubernamental, para dotarlos de mayor claridad, seguridad y equilibrio. Sin embargo, cada órgano es autónomo y, en mi apreciación, ambas reformas recogen la misma orientación<sup>8</sup>.

Otro grupo de soluciones que pueden emanar del sistema mismo tienen que ver con aspectos oscuros que presenta la Convención Americana, así como otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano. Por ejemplo, existen prácticas discutidas y cuestionadas por los Estados Miembros en relación con materias reglamentarias de la Comisión, pero no se ha hecho uso suficiente de un remedio que

8 Creo que la Corte perdió una oportunidad de corregir un error que se cometió en la época en que quien suscribe este comentario integraba el Tribunal, y que no tiene inconveniente en reconocerlo de manera autocrítica. Se trata de la integración de los jueces *ad-hoc*. Creo que el artículo 55 de la Convención, lo mismo que el artículo 10 de su Estatuto, prevén la figura del juez *ad-hoc* únicamente para los casos interestatales, pero no para aquellos en los que sólo interviene un Estado Parte, como ha sido la situación de todos los casos conocidos hasta ahora por la Corte. Sin embargo, en los casos *Velásquez Rodríguez*, *Godínez Cruz* y *Fairén Garbí-Solís Corrales*, al inhibirse el juez Hernández Alcerro, hondureño que era Magistrado titular, la Corte invitó al Gobierno de Honduras a nombrar un juez *ad-hoc*. Una reflexión posterior me ha llevado a la conclusión de que aquel nombramiento no se ajustó a la Convención ni al Estatuto y que con ella se inauguró una práctica *contra legem*, en perjuicio además del equilibrio procesal que es, precisamente, lo que la figura del juez *ad-hoc* trata de restablecer **en los casos interestatales cuando en el Tribunal hay un sólo juez de la nacionalidad de los Estados litigantes**. En la Corte Interamericana ha habido jueces *ad-hoc* que han actuado dignamente y como tales Magistrados, como ha ocurrido con los doctores Espinal Iriás y Cañado Trindade; pero en otros casos han actuado como agresivos abogados del Estado demandado y han perturbado seriamente el funcionamiento del Tribunal. En todo caso, creo que se trata de una práctica *contra legem* que, como tal, puede y debe suprimirse en cualquier momento. Sobre la crítica de la figura del juez *ad-hoc*, bajo cualquier circunstancia, en tribunales de derechos humanos, y en particular sobre la práctica *contra legem* que me veo obligado a reconocer, *cf.* el agrio comentario del profesor Héctor FAUNDEZ LEDESMA, en *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. 2a. Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José 1999, pp. 152-160.

el sistema mismo puede ofrecer para clarificar estos puntos y para establecer la legitimidad o no de determinados procedimientos o reglas. Me refiero a las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Llama la atención que, los Estados y ciertos Organos Principales de la Organización, en especial la Asamblea General y el Consejo Permanente, que según la Convención tienen derecho a solicitar estas Opiniones Consultivas, se hayan abstenido de ejercer ese derecho para dilucidar ciertos temas espinosos. Hacerlo, significaría un gesto de confianza en el sistema, que permitiría resolver temas de procedimiento o de interpretación de la Convención con las herramientas que el sistema ya posee sin que se vulnere la autonomía e independencia de sus órganos.

Lo que resultaría un duro revés, que esperamos no prospere, es la sugerencia de alguna Delegación ante la OEA de que las reformas reglamentarias de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sean sometidas a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización, para determinar si se adecuan a la Convención. Esto supondría una inadmisibles intromisión en la autonomía reglamentaria de la Comisión (artículos 22 y 23 de su Estatuto) y de la Corte (artículo 25 de su Estatuto). Se vulneraría además gravemente la indispensable independencia y autonomía que deben tener los órganos encargados de velar por el respeto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El único órgano competente para emitir una interpretación auténtica de la Convención y de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por eso su función consultiva está abierta a todos los Estados Miembros de la OEA y a todos los órganos principales de la Organización.

### III. SOBRE EL VIGOR DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Quizás las reflexiones más pertinentes que quepa hacer a la hora de enfrentar con sinceridad el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sea el de considerar cuáles son, en la realidad, su fuerza y efectividad. Hasta ahora, este comentario se ha referido a reformas convencionales, reglamentarias, procesales, que pueden ser tan sólo una torre de papel lleno de letra muerta. Una virtualidad que sólo llega a proteger a un puñado de habitantes de las Américas. Ciertamente que no deben exagerarse las apreciaciones y que el Sistema ha contribuido, y de manera relevante, al progreso de los derechos humanos y los valores democráticos en el Hemisferio; pero ¿no es más el cumplimiento de la Convención y de los demás tratados lo que debería preocuparnos, antes que detenernos en elaborar reformas que poco contribuirán si no hay una firme y auténtica voluntad política de apoyar al Sistema y a sus órganos?

Situado en esa perspectiva, mencionaré cuatro problemas: 1) la garantía del Sistema; 2) la “*internalización*” del Sistema; 3) el financiamiento del sistema; y, 4) la universalidad del Sistema.

#### 1. *La garantía del Sistema*

Me refiero, en general, a la efectividad real del sistema interamericano de derechos humanos y de su encarnación en el quehacer de los pueblos y Gobiernos de América. ¿Cuál es la importancia real de los trabajos de los órganos del sistema?

Hemos notado con preocupación una progresiva pérdida de atención de los órganos políticos de la OEA por los trabajos de la Comisión y de la Corte. En el pasado, cuando las dictaduras imperaban en buena parte del Hemisferio, la discusión de los informes de la Comisión, particularmente de los informes sobre la situación de los derechos humanos en determinados países, ocupaban buena parte de los trabajos de la Asamblea y eran temas políticos capitales. Hoy la situación ha cambiado. Es cierto que los regímenes dictatoriales han desaparecido casi totalmente en las Américas, pero no podemos desconocer que nuestras democracias son todavía imperfectas o incompletas. Debería ser un factor de profunda inquietud que el 70% de las denuncias que llegan a la Comisión se refieran a violaciones al derecho a la vida. Varias veces se ha dicho, en distintos foros y a los más altos niveles, que buena parte del prestigio de la Organización y una de sus realizaciones más útiles para los pueblos de América radican, precisamente, en el sistema interamericano de derechos humanos. La pérdida de atención por sus trabajos traerá el efecto inverso. En los tres últimos años, la Asamblea General no ha discutido los informes sobre países presentados por la Comisión. En el caso de la Corte, a pesar de que el artículo 65 de la Convención expresamente contempla que, en el informe anual de la Corte a la Asamblea General, le señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento de sus fallos, esos informes no llegan al conocimiento directo de la Asamblea, que nunca ha emitido un pronunciamiento sobre el incumplimiento de las sentencias del Tribunal.

La garantía de la efectividad del sistema depende exclusivamente de los Estados que lo sustentan. Los Estados que se integran en el sistema interamericano de derechos humanos y sólo ellos son sus garantes. Se trata de un régimen de garantía colectiva, cuya inhibición impide a los órganos del sistema, por sus propios medios, ofrecer garantía alguna sobre el efecto de sus informes, resoluciones, recomendaciones, opiniones o sentencias. Nos resulta alarmante la persistente indiferencia de los Estados frente al incumplimiento de las sentencias de la Corte y de las recomendaciones de la Comisión. En el caso de la Corte, como sabemos, el artículo 68.1 de la

Convención establece que “los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir las decisiones de la Corte en todo caso en que sean partes”. Sin embargo, hay sentencias que no se han cumplido y no ha ocurrido nada. Nada en absoluto. No se trata solamente de la vigencia del *pacta sunt servanda*, sino de la fidelidad activa al compromiso con un orden público común fundado sobre la dignidad humana.

Esto es una cuestión que atañe fundamentalmente a los Estados y a los gobiernos. La OEA tiene sus límites, pero son los Estados y los gobiernos quienes tienen en sus manos ser garantes del sistema, el respaldar la acción de los órganos de protección, el no ver las omisiones como algo normal o natural o justificable. La persistencia de este proceder a la postre se traducirá en un signo de inutilidad del sistema para sus destinatarios. Ese es el camino más directo hacia su debilitamiento. La Corte y la Comisión no son organizaciones no gubernamentales, son entidades creadas por los Estados Americanos para asegurar y promover la plena observancia de los derechos humanos en las Américas. Las sentencias de la Corte, son vinculantes. En el caso de las recomendaciones de la Comisión, no pueden ser vistas tampoco como consejos lanzados al aire. Cuando ellas no son observadas también se está infringiendo el Derecho internacional, porque existe un deber general de cooperación de los Estados para que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos opere cabalmente. En este sentido, la Corte estableció en su sentencia de fondo en el caso “Loayza Tamayo” de fecha 17-9-97:

79. La Corte ha dicho anteriormente que, de conformidad con la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el término “recomendaciones”, usado por la Convención Americana, debe ser interpretado conforme a su sentido corriente (*Caso Caballero Delgado y Santana*, Sentencia del 8 de diciembre de 1995. Serie C. No. 22, párr. 67 y *Caso Genie Lacayo*, Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C. No. 30, párr. 93).

80. Sin embargo, **en virtud del principio de buena fe**, consagrado en el mismo artículo 31.1. de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, **tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana** que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111).

81. Asimismo, el artículo 33 de la Convención Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por

los Estados Partes”, por lo que, **al ratificar dicha convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.**<sup>9</sup> (Énfasis añadidos).

Mueve a preocupación a este respecto la reacción negativa que, durante el proceso de diálogo han manifestado algunas Delegaciones en relación con el nuevo artículo 46 del Reglamento de la Comisión:

#### Artículo 46. Seguimiento

1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.

2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.

Se ha objetado la competencia de la Comisión para hacer dicho “seguimiento”. Frente a esto, dos observaciones. En primer lugar, ¿qué base tiene esta objeción? Según el artículo 41 de la Convención, “*la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos*”. El literal “d” del mismo artículo la autoriza para “*informes sobre las medidas que adopten en materia de solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen derechos humanos.*” Adicionalmente, según el artículo 43 de la misma Convención “*los Estados Partes se obligan a proporcionar a la Comisión las informaciones que ésta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención*”. El artículo 33 de la misma Convención atribuye competencia a la Comisión “*para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención.*” ¿Cómo puede objetarse que la Comisión solicite información e invite a los Estados a audiencias para verificar el cumplimiento de su *función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos*? Si la Comisión no goza del respaldo de los órganos políticos de la OEA para el cumplimiento de esa *función principal*, está en el deber institucional, jurídico y moral de procurar el cumplimiento de las decisiones que ella haya adoptado en el ejercicio de sus responsabilidades.

Por otra parte cabe también preguntarse qué han hecho los órganos políticos de la OEA para respaldar las decisiones y recomendaciones de la

9 Corte IDH: *Caso Loayza Tamayo*. Sentencia del 19 de septiembre de 1997. Serie C, N° 33.

Comisión y las sentencias de la Corte. Esos órganos, como garantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, debieron dar seguimiento permanente al acatamiento de las decisiones de los órganos del Sistema. Esa sí que hubiera representado una contribución a su fortalecimiento.

Felizmente, en el curso del diálogo previo a la celebración de la Asamblea de San José, han surgido iniciativas concretas, las cuales, aunque no sean todavía plenamente satisfactorias, contienen elementos de avance en la preocupación de los Estados por este tema. Una primera propuesta, surgida de los Estados Unidos y luego enmendada y mejorada por Costa Rica, señala lo siguiente:

1. A más tardar el 1 de Marzo de cada año, la Comisión y la Corte enviarán al Consejo Permanente un informe referente al cumplimiento de los Estados Miembros de informes y recomendaciones de la Comisión y de las resoluciones de la Corte. La Comisión también remitirá los informes de carácter individual o general, temáticos o por países que haya elaborado.
2. El Consejo Permanente invitará a los Estados Miembros interesados a hacer una presentación pública sobre las medidas que hubieren adoptado en atención a las recomendaciones o resoluciones de los órganos del Sistema.
3. El Presidente del Consejo Permanente informará a la Asamblea General, como un punto de la agenda de esta, acerca de la ratificación de cada instrumento por los países miembros; y b) las deliberaciones en el Consejo sobre el cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones de los órganos del Sistema. Este informe será precedido por una presentación por parte de los Presidentes de la Corte y de la Comisión ante la misma Asamblea General.

México, por su parte, también ha formulado una propuesta, que en mi opinión no es incompatible, sino más bien complementaria de la anterior, y podría llegar a fundirse con ella. Según esto:

Los Estados invitarán a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos a que, adicionalmente a sus informes anuales, pongan a disposición de la Asamblea General un informe adicional sobre el cumplimiento por parte de los Estados de las recomendaciones, decisiones o sentencias que les hayan sido dirigidas por dichos órganos en el período examinado.

La Asamblea General analizará dichos informes y se pronunciará por medio de una resolución correspondiente a cada uno de los órganos del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

Estos serían pasos iniciales, que parecen realistas, para organizar un mecanismo de seguimiento y de control político y de opinión pública frente a los Estados que desconocen las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Comprendemos que la Asamblea General tiene ahora una duración reducida con respecto al pasado. Pero nada impide que el Consejo Permanente se dedique a estudiar en profundidad los informes de la Comisión y de la Corte y de hacer un esfuerzo por ser garante del cumplimiento de las sentencias de ésta y de las recomendaciones de aquélla. Nuevamente, no se trata aquí de un problema de reformas normativas o estructurales. Se trata del rango verdadero que tiene el tema de los derechos humanos en la agenda de la Organización. Este proceso de reformas, más allá de los temas formales o procesales, debe orientarse a reordenar las cosas dentro de casa y a darle a cada actividad la jerarquía que merece dentro de los valores que inspiran el Sistema Interamericano. La vigencia real del sistema interamericano de derechos humanos está en manos de los Estados Miembros de la OEA, quienes fueron sus creadores, con el objeto y fin de asegurar la protección de la dignidad de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños que pueblan este Hemisferio.

## 2. La "internalización" del Sistema

La internacionalización de los derechos humanos fue un proceso derivado de la evolución del Derecho interno. La protección de los derechos fundamentales nació y cobró cuerpo progresivamente en el Derecho constitucional democrático. De allí se inspiró la sustancia de los derechos que habrían ser objeto de la atención de la comunidad internacional. Ahora corresponde hacer el camino a la inversa. La efectiva aplicación del sistema interamericano de derechos humanos depende, en buena medida, de la adecuada interacción entre el derecho internacional y el derecho interno. La ejecución directa de las normas internacionales en el ámbito interno no significa únicamente el cumplimiento de sus obligaciones en derechos humanos por los Estados, sino que un escenario donde se aliviaría el congestionamiento del sistema.

En la medida en que el sistema internacional tiene más trabajo, hay un mal signo sobre la salud de las instituciones democráticas. Precisamente, el sistema interamericano de derechos humanos se justifica porque existen esas deficiencias. Al adoptar un sistema internacional regional de promoción y protección de los derechos humanos, los Estados Americanos definieron un orden público común fundado sobre el respeto y la garantía de los derechos inherentes a la persona humana, sin consideración de nacionalidad ni de fronteras. En ese sentido, el sistema no es una expresión tradicio-

nal del Derecho internacional, o una forma de equilibrio de intereses interestatales, sino que forma parte de las instituciones democráticas domésticas de todos y cada uno de los Estados Americanos. Cuando una persona bajo su jurisdicción acude a él, lo hace con el mismo título con el que ejerce un recurso de Derecho interno. Ese debería ser el enfoque prevalente dentro de una normalidad democrática. Sin embargo esa percepción está muy lejos de la conciencia cotidiana. La cultura democrática no ha alcanzado ese nivel. A menudo se tiene una imagen de confrontación con el sistema, cuando en realidad es el fruto de una conquista común que nos pertenece a todos.

La cultura democrática es un tema de responsabilidad compartida; aunque la primera línea de responsabilidad atañe a los gobiernos, no puede la sociedad civil, no pueden los órganos del sistema, no podemos quienes tenemos un compromiso con la promoción de los derechos humanos, desvincularnos de este asunto. Es importante y trascendente que exista un sistema interamericano de protección a los derechos humanos; es mucho más importante quizás que éste sea verdaderamente complementario, porque sus valores estén vigentes y se apliquen normalmente en la jurisdicción interna. Que estén en la conciencia cotidiana de los gobernantes, de los gobernados y de todas las instituciones que tienen vinculación con el tema de la protección de los derechos humanos.

Se trata, en definitiva, de evaluar, transcurridos más de veinte años de la entrada en vigor del Pacto de San José, qué han hecho los Estados Partes con la obligación que asumieron por el artículo 2 del mismo.

#### Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades

### 3. *El financiamiento del Sistema y la dedicación de los Miembros de la Comisión y de los Jueces de la Corte*

El desinterés de la Organización también queda patentizado en la cuestión presupuestaria y las condiciones precarias en las que trabajan los órganos del Sistema. Actualmente el presupuesto asignado a los órganos del Sistema representa sólo el 5,7% del Fondo Regular de la OEA, monto que se reparte en un porcentaje de 77% para la Comisión y 23% para la Corte. Ambos órganos, con un volumen de trabajo creciente, cuentan solo con

veinte abogados que los asistan. Ahora, con las reformas reglamentarias y la nueva posición procesal de la persona humana en los casos ante la Comisión y la Corte, la necesidad de aumentar dramáticamente esas cifras es impostergable.

Si los recursos son limitados, la jerarquía de su distribución ha de hacerse con arreglo a lo que se considere prioritario. Por lo mismo, aquello que se vea pospuesto en la distribución de los recursos, al menos implícitamente se encontrará también pospuesto dentro de las prioridades de la Organización. Es así cómo, en la cuestión de la asignación presupuestaria a la Comisión y a la Corte, está también envuelta la prioridad que la Organización asigne al fortalecimiento y funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El Gobierno de Costa Rica ha formulado a este respecto dos proposiciones que merecen ser mencionadas. Según la primera de ellas,

El presupuesto para los órganos de Derechos Humanos debe alcanzar el 10% del Fondo del Fondo Regular de la OEA para el año 2006. Para ello se propone incrementar en forma escalonada, al menos en un 1% por año, el presupuesto de los órganos de derechos humanos, hasta alcanzar la meta antes descrita. En este sentido, la Secretaría General deberá proponer las reasignaciones presupuestas que correspondan, sin perjuicio de discutir eventuales incrementos en las cuotas de los Estados Miembros. En estos incrementos presupuestarios se dará prioridad a la Corte Interamericana en el tanto que las reformas al Sistema generen un aumento sustancial en su volumen de trabajo.

Se trata, sin duda, de un esfuerzo para apoyar a los órganos del Sistema. ¿Será suficiente? Es imposible predecirlo, como lo es el volumen de trabajo que éstos tendrán a su cargo dentro del Sistema teóricamente "fortalecido" por las reformas reglamentarias. Creemos que es todavía un incremento modesto, pero que sería irreal pensar que, dentro de una Organización cuyos máximos contribuyentes no son partes en la Convención, pueda obtenerse un mejor resultado.

Quizás por ello la segunda propuesta costarricense:

Adicionalmente, y sin perjuicio de las labores de consecución de recursos que los órganos de derechos humanos realicen por su propia cuenta, se propone que en la Asamblea General del 2001 se apruebe la creación de un Fondo Especial voluntario para Derechos Humanos. Este Fondo estará destinado al funcionamiento de los órganos de derechos humanos del sistema interamericano, incluyendo labores educativas y de promoción de los derechos humanos. A este fondo podrán contribuir en forma voluntaria países miembros de la OEA y observadores, así como

la cooperación internacional. Dicho fondo deberá respetar y cumplir mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas y enfatizará las acciones y el refuerzo de la eficacia del Sistema. El Secretario General deberá proponer a la Asamblea General el procedimiento adecuado para la administración de este Fondo.

Esta proposición, sin discutir su recta intención, nos parece menos convincente.

Primero porque la existencia de semejante Fondo, si es que llega a conformarse, podría servir para que los miembros de la OEA continúen posponiendo su responsabilidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este Sistema es el servicio más útil que la Organización le presta a los pueblos de las Américas. No es fácil de admitir que se descarguen responsabilidades acudiendo a supuestas contribuciones contingentes.

Segundo, porque en la experiencia que hemos acumulado en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, sabemos que las agencias de cooperación internacional tienen reglas estrictas, que no les permiten hacer donaciones para fideicomisos o para gastos que no estén orientados hacia actividades específicas y previamente definidas. No creemos que cabría esperar que ese Fondo sirviera para financiar salarios ni gastos ordinarios de la Corte y la Comisión. Se trata, sin duda, de una idea bien inspirada, pero de difícil realización o realizable de modo que pudiera comprometerse la independencia de los citados órganos.

Tercero, y en esto asumimos una actitud institucional muy clara, por qué el propuesto Fondo serviría para financiar labores educativas y de promoción. Ninguno de los órganos del Sistema tiene asignadas tareas en el área educativa. En cuanto a la promoción, si bien la Comisión teóricamente debe cumplir actividades dentro de esa área, su absorción por las tareas de protección prácticamente se lo han impedido. Por el contrario, la OEA ha encargado directamente al Instituto Interamericano de Derechos Humanos labores en el área de la promoción y creemos que después de más de veinte años de experiencia en el área educativa, reconocida especialmente en América Latina, carece de sentido dividir esfuerzos para la realización de una actividad que ya se está llevando a cabo, en estrecha cooperación con la OEA.

Quizás la idea de un Fondo Voluntario sea más plausible para atender las necesidades de litigantes pobres, ahora que la Comisión tendrá otro papel en el proceso ante la Corte y que las ONG's se darán abasto para atender un sistema de protección que desea virar hacia lo masivo.

Un comentario final sobre la dedicación de los jueces y comisionados. La existencia de una Corte y de una Comisión "permanentes" ha sido objeto

de debate durante todo el proceso de diálogo. Esto implicaría la dedicación exclusiva y el traslado de residencia de jueces y comisionados. En mi opinión, aunque teóricamente esta propuesta<sup>10</sup> parece razonable y deseable, creo que puede traducirse en una suerte de espejismos, que disminuya sensiblemente el número de candidatos en condiciones de aceptar su postulación para integrar la Corte o la Comisión. Esta es una materia en la cual debería dominar la flexibilidad. Podría pensarse, por ejemplo, en que el Presidente y un Vicepresidente fueran a tiempo completo. Por otra parte puede ser infinitamente más útil fortalecer el personal en calidad y número, que es un medio apropiado para asegurar la continuidad en la calidad de los trabajos de ambos órganos, sin que sea necesariamente relevante la composición de los mismos.

#### 4. *La universalidad del Sistema*

También es este un tema recurrente, en especial porque los Estados Unidos, Canadá y la mayor parte de los países del CARICOM no han ratificado la Convención.

Por supuesto que la universalidad en la participación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos es una meta más que deseable. Fortalecería políticamente al Sistema y daría mayor homogeneidad a los estándares sobre derechos humanos aplicables en la región. Es extraño, por ejemplo, que un país como los Estados Unidos, que tiene en los derechos humanos una de las banderas más notorias en materia de política exterior, no hayan ratificado la Convención y hayan privado al Hemisferio de un aporte más efectivo. Tanto más cuanto anualmente el Departamento de Estado publica un informe sobre derechos humanos en el mundo, el cual pierde credibilidad y peso político por el alejamiento de ese país de la comunidad internacional organizada en materia de derechos humanos.

Sin embargo, no creemos que en esta materia deba incurrirse en exageraciones innecesarias. En primer lugar, porque el sistema sí es universal, en cuanto todos los Miembros de la OEA están sometidos, cuando menos, a las obligaciones que emanan de la Carta y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumentos que no deben ser subestimados en cuanto a su contenido y valor vinculante. También están los Miembros de la OEA sometidos a la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para supervisar el cumplimiento de las obligaciones que tienen por fuente la Carta y la Declaración. Por otra parte, aunque no puede ponerse en duda que el sistema de la Convención,

10 Costa Rica la ha propuesto como una meta a ser lograda en un plazo máximo de cinco años.

como tratado del Sistema Interamericano, tiene naturalmente vocación universal, ella no fue concebida como integrando un sistema **necesariamente** universal, toda vez que bastaba con el depósito de once instrumentos de ratificación para que entrara en vigor (art. 74.2). No cabe duda, sin embargo, que el Sistema está incompleto mientras todos los miembros de la OEA no hayan ratificado el Pacto de San José. Eso no debe ser motivo de desaliento para continuar promoviendo su ratificación universal, sino un estímulo a la imaginación para idear nuevos métodos y esfuerzos diplomáticos para alcanzar tal meta. En tal sentido cabe saludar una proposición de la República Federativa de Brasil, concebida en los siguientes términos:

Considerando compromiso de todos los Estados Miembros de otorgar la mayor universalización del sistema de promoción y protección de los derechos humanos, asumido de conformidad con el literal (a) del párrafo dispositivo 5 de la resolución AG/RES 1701 (XXX-0/00), la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos solicitará, a los Estados Miembros que aún no hayan firmado, ratificado o adherido todos los instrumentos interamericanos de esa área, que informen sobre las medidas de carácter interno que hayan adoptado para lograr la firma, la ratificación o la adhesión a la Convención Americana de Derechos Humanos y a cada uno de esos instrumentos jurídicos, con el propósito de elaborar un informe que será presentado al trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General y a los subsiguientes períodos ordinarios de sesiones.

En esta información se deberán incluir las normativas específicas adoptadas por los poderes ejecutivos de los Estados Miembros, entre cada período ordinario de sesiones de la Asamblea General: por ejemplo, la promoción de estudios, la creación de comisiones nacionales encargadas de examinar el tema, las consultas promovidas conjuntamente con las diversas áreas del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y el estado de la tramitación del proceso de ratificación en el ámbito del Ejecutivo o del Legislativo.

Es una iniciativa inteligente, que ojalá ofrezca resultados en el corto plazo. Pero si no fuera así, tampoco debe influir negativamente sobre los problemas y retos que plantea el fortalecimiento del Sistema. Uno de ellos es que todos los Miembros de la OEA sean partes en el Pacto de San José. Pero otro, mucho más importante, es que quienes están obligados por este último, lo cumplan. La circunstancia de que haya Estados que no hayan ratificado la Convención no puede dar pábulo para que quienes sí lo han hecho se consideren menos vinculados por su compromiso. No olvidemos que, en materia de convenciones sobre derechos humanos, las obligaciones no están sometidas a la reciprocidad, ni siquiera entre Estados vinculados por un tratado. Recordemos que un efecto típico de la reciprocidad, como es la terminación o la suspensión de un tratado por determinación de una

de las partes, a causa del incumplimiento grave de sus obligaciones por otra, no es aplicable, según el artículo 60.5 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “a las disposiciones relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario, en particular las disposiciones que prohíben toda forma de represalia con respecto a las personas protegidas por tales tratados”. Si esto es así cuando un Estado vinculado por una convención internacional de la señalada naturaleza la incumple, con mayor razón debe serlo cuando los Estados afectados no tienen ese vínculo jurídico.

Afirmamos esto porque hay ciertas expresiones en la introducción de la citada proposición brasileña, que nos causan cierta preocupación:

Uno de los puntos principales de las propuestas brasileñas se refiere a la cuestión de la universalidad. La falta de universalidad de los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos es una de las principales causas de la debilidad del sistema interamericano. El Gobierno brasileño considera que la plena consolidación del sistema interamericano se alcanzará únicamente con la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos por todos los países del Hemisferio. **Con relación a la propuesta para la creación de un mecanismo de control de las recomendaciones de la Comisión y de las sentencias de la Corte, si bien se reconoce la importancia del estudio futuro del tema de la verificación y del control del grado de cumplimiento por parte de los Estados de las decisiones de los órganos de supervisión internacional de los derechos humanos, sorprende que, en el ámbito del Diálogo, haya una discusión concentrada en la creación de un mecanismo de cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de la Comisión de la Corte, mucho antes de que se haya universalizado el Sistema.** (Énfasis añadidos).

Con todo respeto, no creemos que pueda postergarse el derecho de los pueblos de los Estados que se han comprometido a respetarlos y garantizarlos a través de la Convención, en espera de que otros Estados la ratifiquen. Creemos firmemente que el problema más grave y urgente del Sistema es la debilidad de su garantía y de su eficacia. El cumplimiento de las obligaciones internacionales de un Estado en materia de derechos humanos no puede en modo alguno condicionarse a la conducta de otros Estados en sus relaciones internacionales, ni siquiera en el ámbito de los derechos humanos. Como lo afirmó la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos no son tratados multilaterales del tipo tradicional concebidos en función del intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, inde-

pendientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.<sup>11</sup>

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que el próximo mes de julio cumplirá veintiún años manifiesta su gran satisfacción que, a lo largo del año de jubileo de la entrada a su tercera década, se nos haya ofrecido la oportunidad de cooperar con los Estados Miembros y con los órganos del Sistema, en el área de su competencia, para realizar un aporte para el diálogo. Tenemos la firme esperanza de que, en efecto, todo este esfuerzo culmine en el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Muchísimas gracias.

## PARTE I

# REFORMA DE LOS REGLAMENTOS DE LA CORTE Y LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

---

11 Corte IDH: *Restricciones a la pena de muerte* (art. 4.2 y 4.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC/3, del 8 de septiembre de 1983, Serie A, núm. 3, par. 62. Igualmente, en general: I/A Court H. R.: *The effect of Reservations on the Entry into force of the American Convention on Human Rights* (Arts. 74 and 75), Advisory Opinion OC/2, of september, 1982, Serie A, number 2.

# EL NUEVO REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2000): LA EMANCIPACIÓN DEL SER HUMANO COMO SUJETO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS\*

*Antônio Augusto Cançado Trindade\*\**

*Sumaria* I. Introducción. II. La Evolución del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1. Los Dos Primeros Reglamentos de la Corte (1980 y 1991). 2. El Tercer Reglamento de la Corte (1996). III. El Gran Salto Cualitativo: El Cuarto Reglamento de la Corte (2000). IV. El Fortalecimiento de la Capacidad Procesal Internacional de los Individuos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. V. El Próximo Paso: El Protocolo de Reformas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. VI. El Paso Siguiente: Del *Locus Standi* al *Jus Standi* de los Individuos Demandantes ante la Corte. VII. *Post Scriptum*

## I. Introducción

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado siempre, a la par del ejercicio de las funciones que le atribuye la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del perfeccionamiento de los pro-

\* El presente estudio integra, en su primera versión, los *Informes* presentados por el Autor a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el Salón "Libertador Simón Bolívar" de la sede de la OEA en Washington D.C., los días 09 de marzo de 2001 y 05 de abril de 2001, respectivamente.

\*\* Ph.D. (Cambridge); Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Profesor Titular de la Universidad de Brasilia; Miembro de los Consejos Directivos del IIDH y del Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo); Miembro Asociado del *Institut de Droit International*

cedimientos que conforman el mecanismo de protección de la Convención Americana. Es lo que demuestra claramente la evolución de su propio Reglamento y de su trabajo como fruto de la utilización de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 60 de la Convención y el artículo 25(1) de su Estatuto. Hasta 1999, la Corte había dictado, en efecto, tres Reglamentos, los cuales, a su vez, habrían sido reformados parcialmente. En el año 2000 la Corte dictó su cuarto Reglamento, que entrará en vigor el 01 de junio de 2001, en este inicio del siglo XXI. El nuevo Reglamento de la Corte, *inter alia*, realiza el viejo ideal de la plena participación (*locus standi*) de los individuos peticionarios en *todas* las etapas del procedimiento ante la Corte, al cual me referiré más adelante (cf. *infra*).

En el presente comentario, examinaré la evolución del Reglamento de la Corte en perspectiva histórica, los cambios significativos introducidos por el Reglamento de 2000, particularmente en cuanto al fortalecimiento de la capacidad procesal internacional de los individuos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Enseguida, expondré resumidamente los próximos pasos que, a mi juicio, deben ser dados con miras al perfeccionamiento del mecanismo de protección y los procedimientos bajo la Convención Americana. Y, por último, me referiré brevemente al estado actual de los debates al respecto, en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

## II. La Evolución del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

### 1. Los Dos Primeros Reglamentos de la Corte (1980 y 1991)

De inicio, me parece de todo oportuno y necesario, tal como lo observé en mi *Informe* del año pasado a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>1</sup>, recapitular brevemente la evolución, a lo largo de los 21 años de existencia del Tribunal, de su Reglamento, para apreciar mejor los cambios en él recientemente introducidos por la Corte con su actual composición. La Corte Interamericana aprobó su *primer Reglamento* en el mes de julio de 1980, inspirándose en el Reglamento entonces vigente de la Corte Europea de Derechos Humanos, el cual, a su vez, tomó como modelo el Reglamento de la Corte Internacional

1 OEA, *Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el Marco del Diálogo sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (16 de marzo de 2000), OEA documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, de 17.03.2000, pp. 17-21 (también disponible en portugués, inglés y francés).

de Justicia (CIJ). Pero muy temprano en su experiencia la Corte Europea se dio cuenta de que tendría que reformar su Reglamento para ajustarlo a la naturaleza distinta de los casos contenciosos de derechos humanos<sup>2</sup>. En cuanto a la Corte Interamericana, su primer *internacorporis* estuvo en vigor por más de una década, expirando su vigencia el 31 de julio de 1991.

En razón de la influencia del Reglamento de la CIJ, el procedimiento, sobre todo para los casos contenciosos, era particularmente lento<sup>3</sup>. Una vez presentado el caso ante la Corte Interamericana, el Presidente citaba a una reunión a los representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y del Estado demandado, para recabar sus respectivas opiniones sobre el orden y los plazos para la presentación de la memoria, contramemoria, réplica y dúplica. En cuanto a las excepciones preliminares, éstas debían ser presentadas antes de que expirara el plazo fijado para la finalización de la primera actuación del procedimiento escrito, es decir, la presentación de la contramemoria. Bajo este marco legal, se tramitaron los tres primeros casos contenciosos, y, en cuanto al ejercicio de la función consultiva, las 12 primeras opiniones consultivas.

Ante la necesidad de agilizar los procedimientos, la Corte aprobó el *segundo Reglamento* en el año de 1991, el cual entró en vigor el 01 de agosto de ese mismo año. A diferencia del Reglamento anterior, el nuevo Reglamento del Tribunal establecía que el Presidente llevaría a cabo, inicialmen-

2 Así, de conformidad con su propia opinión, que había expresado ya en 1974, la Corte Europea, en las reformas de su Reglamento que entraron en vigor el 01 de enero de 1983, aseguró la representación legal directa de los individuos demandantes en el procedimiento ante ella, dando mayor eficacia al derecho de petición individual. Las modificaciones introducidas en el nuevo Reglamento afirmaron el principio básico de la igualdad de tratamiento de todos ante la jurisdicción internacional, aseguraron un mayor equilibrio entre los intereses contrapuestos, manteniéndose fieles a la naturaleza especial del procedimiento establecido en la Convención Europea. Además, pusieron fin a la ambigüedad del rol de la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos (que fue concebida más bien como defensora del interés público, tal como se desprende de los alegatos de su ex-Presidente, Sir Humphrey Waldock, ante la Corte Europea, en el caso *Lawless versus Irlanda*, 1960). P. Mahoney, "Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court", 3 *Yearbook of European Law* (1983) pp. 127-167.

3 Recuérdese que el Reglamento de la CIJ, con rígidas etapas procesales, fue originalmente concebido para el contencioso *entre Estados* jurídicamente iguales (enteramente distinto del contencioso internacional de los derechos humanos); A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1987), cap. XV, pp. 383-394. Y, sobre el Reglamento de la CIJ, cf. S. Rosenne, *Procedure in the International Court - A Commentary on the 1978 Rules of the International Court of Justice*, The Hague, Nijhoff, 1983, pp. 1-305; G. Guyomar, *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice - Interprétation et pratique*, Paris, Pedone, 1973, pp. 1-535.

te, un examen preliminar de la demanda presentada y, si advertía que los requisitos fundamentales para la prosecución del proceso no habían sido cumplidos, solicitaba al demandante que subsanara los defectos constatados dentro de un plazo no mayor de 20 días. De acuerdo con este nuevo Reglamento, el Estado demandado tenía el derecho de responder por escrito la demanda dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la misma. En cuanto a las excepciones preliminares, se fijó en 30 días el plazo para la interposición de éstas, a partir de la notificación de la demanda, estableciéndose, sucesivamente, un plazo igual para la presentación de las observaciones a dichas excepciones.

Vale resaltar que, a partir de este segundo Reglamento, las partes debían cumplir con la presentación de escritos de acuerdo con los plazos fijados en el Reglamento, no más dependiendo este hecho del parecer de las partes (como sucedía con la normativa anterior), lo que llevó en algunos casos a demorar la presentación de los escritos hasta por un año. Teniendo presentes los principios de la economía procesal y del equilibrio entre las partes, el Reglamento de 1991 dispuso que el Presidente consultaría con los representantes de la CIDH y del Estado demandado, si estimaban necesario otros actos del procedimiento escrito. Fue el inicio de un proceso de racionalización y simplificación del procedimiento ante la Corte, el cual mucho se perfeccionó con la adopción del tercer Reglamento del Tribunal, en 1996 (cf. *infra*).

En cuanto al trámite de las medidas provisionales, el primer Reglamento de la Corte establecía que, ante la presentación de una solicitud de adopción de dichas medidas, si la Corte no estaba reunida, el Presidente debía convocarla sin retardo; o bien, si estaba pendiente esta reunión, el Presidente, en consulta con la Comisión Permanente de la Corte, o con todos los jueces de ser posible, requería a las partes, si fuese necesario, que actuaran de manera tal que posibilitaran que cualquier decisión que la Corte viniera a tomar en relación con la solicitud de medidas provisionales, tuviera los efectos pertinentes. Dados la carencia de recursos humanos y materiales, y el carácter no-permanente (hasta la fecha) de la Corte, ésta se vio en la necesidad de revisar el procedimiento para lograr, de manera inmediata y efectiva, la salvaguarda de los derechos a la vida e integridad personal consagrados en la Convención Americana.

Es así como, el 25 de enero de 1993, se introdujo una reforma relativa a las medidas provisionales que aún se mantiene vigente. Dicha modificación dispuso que si la Corte no estuviere reunida, el Presidente tiene la potestad de requerir al Estado involucrado en el caso que tome las medidas urgentes necesarias para evitar daños irreparables a las personas beneficiarias de las medidas. Una resolución del Presidente en este sentido sería puesta en con-

sideración del pleno de la Corte en el período de sesiones inmediato siguiente, para su ratificación. En el marco del Reglamento aprobado en 1991, y de sus reformas posteriores, se conocieron las etapas del procedimiento de 18 casos contenciosos distintos, además de otras dos opiniones consultivas.

## 2. El Tercer Reglamento de la Corte (1996)

Cinco años después de la aprobación del segundo Reglamento, fui designado por la Corte para preparar un anteproyecto de reforma del Reglamento, tomando como base la discusión que al respecto se había dado en sucesivas sesiones del Tribunal. Se siguieron numerosos debates en el seno de la Corte, al final de los cuales el *tercer Reglamento* de su historia fue adoptado el 16 de septiembre de 1996, habiendo entrado en vigor el 01 de enero de 1997. El nuevo Reglamento de 1996 presentó algunas innovaciones.

En cuanto a la realización de actos del procedimiento, este *tercer Reglamento* de la Corte, en la misma línea del Reglamento anterior, dispuso que las partes podían solicitar al Presidente la realización de otros actos del procedimiento escrito, solicitud cuya pertinencia sería valorada por el Presidente, quien, si la otorgase, fijaría los plazos correspondientes. En consideración a las reiteradas solicitudes de prórroga para la presentación de la contestación de la demanda y las excepciones preliminares en los casos en trámite ante la Corte, en el tercer Reglamento se dispuso extender los plazos a cuatro y dos meses, respectivamente, ambos contados a partir de la notificación de la demanda.

Comparado con los dos Reglamentos anteriores, se puede constatar que el tercer Reglamento de la Corte precisó tanto la terminología como la propia estructura del procedimiento ante el Tribunal. Gracias a los esfuerzos conjuntos de todos los Jueces, por primera vez la Corte pasó a contar con un *internacorporis* con una terminología y una secuencia de actos procesales propios de un verdadero Código de Proceso internacional. Por primera vez, el nuevo [tercer] Reglamento de la Corte estableció los momentos procesales para que las partes presentaran la prueba correspondiente a las distintas etapas del procedimiento, dejando a salvo la posibilidad de presentación extemporánea de prueba en casos de fuerza mayor, impedimento grave o hechos supervinientes.

Por otro lado, este Reglamento amplió la facultad del Tribunal para solicitar a las partes, o procurar *motu proprio*, cualquier medio probatorio en cualquier estado del procedimiento, para mejor resolver los casos bajo su consideración. En cuanto a la terminación anticipada del proceso, el Reglamento de 1996 incluye, además de las figuras de la solución amistosa y el

sobreseimiento, el allanamiento ante la Corte, la cual, una vez oído el parecer de la parte demandante, el de la Comisión y de los representantes de la víctima o sus familiares, establece su procedencia y fija los efectos jurídicos que a dicho acto correspondan (a partir de la cesación de la controversia en cuanto a los hechos).

El salto cualitativo principal del tercer Reglamento de la Corte fue dado por su artículo 23, mediante el cual se otorgó a los representantes de las víctimas o de sus familiares la facultad de presentar, en forma autónoma, sus propios argumentos y pruebas en la etapa de reparaciones. Cabe recordar los antecedentes, poco conocidos, extraídos de la práctica reciente de la Corte, de esta significativa decisión. En el procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana, los representantes legales de las víctimas habían sido, en los últimos años, integrados a la delegación de la Comisión Interamericana con la designación eufemística de “asistentes” de la misma<sup>4</sup>.

En lugar de resolver el problema, esta *praxis* creó, sin embargo, ambigüedades que han persistido hasta la fecha<sup>5</sup>. Al discutir el proyecto del Reglamento de 1996, se consideró que había llegado el tiempo de intentar superar tales ambigüedades, dado que los roles de la Comisión (como guardián de la Convención asistiendo a la Corte) y de los individuos (como verdadera parte demandante) son claramente distintos. La propia práctica pasó a demostrar que evolución en el sentido de la consagración final de estos roles distintos debía darse *pari passu* con la gradual *jurisdiccionalización* del mecanismo de protección bajo la Convención Americana.

No hay como negar que la protección jurisdiccional es efectivamente la forma más evolucionada de salvaguardia de los derechos humanos, y la que mejor atiende a los imperativos del derecho y de la justicia. El Reglamento anterior de la Corte (de 1991) preveía, en términos oblicuos, una tímida participación de las víctimas o sus representantes en el procedimiento ante la Corte, sobre todo en la etapa de reparaciones y cuando invitados por ésta<sup>6</sup>.

4 Esta solución “pragmática” contó con el aval, con la mejor de las intenciones, de una reunión conjunta de la Corte y la CIDH, realizada en Miami en enero de 1994.

5 Lo mismo ocurría en el sistema europeo de protección hasta 1982, cuando la ficción de los “asistentes” de la Comisión Europea fue finalmente superada por las reformas del Reglamento de la Corte Europea que entraron en vigor el 01.01.1983; cf. P. Mahoney y S. Prebensen, “The European Court of Human Rights”, *The European System for the Protection of Human Rights* (eds. R.St.J. Macdonald, F. Matscher y H. Petzold), Dordrecht, Nijhoff, 1993, p. 630.

6 Cf. los artículos 44(2) y 22(2) –y también los artículos 34(1) y 43(1) y (2)– del Reglamento de 1991. Anteriormente, en los casos *Godínez Cruz* y *Velásquez Rodríguez* (reparaciones, 1989), relativos a Honduras, la Corte recibió escritos de los familiares y abogados de las víctimas, y tomó nota de los mismos (Sentencias de 21.07.1989).

Un paso significativo, que no puede pasar desapercibido, fue dado en el caso *El Amparo* (reparaciones, 1996), relativo a Venezuela, verdadero “divisor de aguas” en esta materia: en la audiencia pública celebrada por la Corte Interamericana el 27 de enero de 1996, uno de sus magistrados, al manifestar expresamente su entendimiento de que al menos en aquella etapa del proceso no podía haber duda de que los representantes de las víctimas eran “la verdadera parte demandante ante la Corte”, en un determinado momento del interrogatorio pasó a dirigir preguntas a ellos, los representantes de las víctimas (y no a los delegados de la Comisión o a los agentes del Gobierno), quienes presentaron sus respuestas<sup>7</sup>.

Poco después de esta memorable audiencia en el caso *El Amparo*, los representantes de las víctimas presentaron dos escritos a la Corte (de fechas 13.05.1996 y 29.05.1996). Paralelamente, en relación con el cumplimiento de sentencia de interpretación de sentencia previa de indemnización compensatoria en los casos anteriores *Godínez Cruz* y *Velásquez Rodríguez*, los representantes de las víctimas presentaron igualmente dos escritos a la Corte (de fechas 29.03.1996 y 02.05.1996). La Corte sólo determinó poner término al proceso de estos dos casos después de constatado el cumplimiento, por parte de Honduras, de las sentencias de reparaciones y de interpretación de ésta última, y después de haber tomado nota de los puntos de vista no sólo de la CIDH y del Estado demandado, sino también de los peticionarios y los representantes legales de las familias de las víctimas<sup>8</sup>.

El campo estaba abierto al cambio, en este particular, de las disposiciones pertinentes del Reglamento de la Corte, sobre todo a partir de los desarrollos en el procedimiento en el caso *El Amparo*. El próximo paso, decisivo, fue dado en el nuevo Reglamento de la Corte, adoptado el 16.09.1996 y vigente a partir del 01.01.1997, cuyo artículo 23 dispuso que “en la etapa de reparaciones los representantes de las víctimas o de sus familiares podrán presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma”. Además de esta disposición, de fundamental importancia, también merecen destaque los artículos 35(1), 36(3) y 37(1) del Reglamento de 1996, sobre la comunicación (por el Secretario de la Corte) de la demanda, la contestación de la demanda, y las excepciones preliminares, respectivamente, al denunciante original y a la [presunta] víctima o sus familiares.

7 Cf. la intervención del Juez A.A. Cançado Trindade, y las respuestas del Sr. Walter Márquez y de la Sra. Ligja Bolívar, como representantes de las víctimas, *in*: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Transcripción de la Audiencia Pública Celebrada en la Sede de La Corte el día 27 de Enero de 1996 sobre Reparaciones - Caso El Amparo*, pp. 72-76 (mecanografiado, circulación interna).

8 Cf. las dos resoluciones de la Corte, de 10.09.1996, sobre los referidos casos, *in*: Corte I.A.D.H., *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - 1996*, pp. 207-213.

Quedó evidente que ya no había cómo pretender ignorar o menoscabar la posición de verdadera parte demandante de los individuos peticionarios. Pero fue la adopción sobre todo del artículo 23 (*supra*) del Reglamento de 1996 que constituyó un paso significativo en el sentido de abrir el camino para desarrollos subsiguientes en la misma dirección, o sea, de modo a asegurar que en el futuro previsible los individuos en fin tuvieran *locus standi* en el procedimiento ante la Corte no sólo en la etapa de reparaciones sino en todas las etapas del procedimiento atinente a los casos a ella enviados por la Comisión (cf. *infra*).

En la etapa inicial de los *travaux préparatoires* del tercer Reglamento (de 1996), me permití recomendar al entonces Presidente de la Corte que se otorgara dicha facultad a las presuntas víctimas o sus familiares, o sus representantes legales, en *todas* las etapas del procedimiento ante la Corte (*locus standi in judicio*)<sup>9</sup>. Consultados los demás magistrados, la mayoría de

9 En carta que me permití dirigir al entonces Presidente de la Corte Interamericana (Juez Héctor Fix-Zamudio), el 07 de septiembre de 1996, en el marco de los *travaux préparatoires* del tercer Reglamento de la Corte, señalé, *inter alia*, lo siguiente: - (...) Sin pretender anticiparme a nuestros futuros debates, permitome resumir los argumentos que, a mi modo de ver, militan, en tesis, en favor del reconocimiento, con la debida prudencia, del *locus standi* de las víctimas en el procedimiento ante la Corte Interamericana en casos ya enviados a ésta por la Comisión Interamericana. En primer lugar, a los derechos protegidos corresponde la capacidad procesal de vindicarlos o ejercerlos. La protección de derechos debe ser dotada del *locus standi* procesal de las víctimas, sin el cual estará el procedimiento desprovisto en parte del elemento del contradictorio, esencial en búsqueda de la verdad y la justicia. Es de la propia esencia del contenido internacional de derechos humanos el contradictorio entre las víctimas de violaciones y los Estados demandados. El *locus standi in judicio* de las víctimas contribuye para mejor instruir el proceso. En segundo lugar, la igualdad procesal de las partes (*equality of arms/égalité des armes*) es esencial a todo sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos; sin el *locus standi* de las víctimas dicha igualdad estará mitigada. Además, el derecho de libre expresión de las propias víctimas es elemento integrante del propio debido proceso legal. En tercer lugar, el *locus standi* de las víctimas contribuye a la "jurisdiccionalización" del mecanismo de protección, poniendo fin a la ambigüedad del rol de la Comisión, la cual no es rigurosamente "parte" en el proceso, sino más bien guardián de la aplicación correcta de la Convención. En cuarto lugar, en casos de comprobadas violaciones de derechos humanos, son las propias víctimas quienes reciben las reparaciones e indemnizaciones. Estando las víctimas presentes al inicio y al final del proceso, no hay sentido en negarles presencia durante el mismo. En quinto lugar, *last but not least*, estando, a mi modo de ver, superadas las razones históricas que llevaron a la denegación del *locus standi in judicio* de las víctimas, el reconocimiento de este último conforma la personalidad y capacidad jurídicas internacionales de la persona humana, para hacer valer sus derechos. Los avances en esta dirección, en la actual etapa de evolución del sistema interamericano de protección, son responsabilidad *conjunta* de la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos. La Comisión tendrá que estar preparada para expresar siempre sus puntos de vista ante la Corte, aunque no sean coincidentes con los de los representantes de las víctimas; y la Corte tendrá que estar preparada para recibir y evaluar los argumentos de los delegados de la Comisión y de los representantes de las víctimas, aunque sean divergentes. (...)"

la Corte optó por proceder por etapas, otorgando aquella facultad en la etapa de reparaciones (cuando ya se había determinado la existencia de víctimas de violaciones de derechos humanos). Esto, sin perjuicio de que, en el futuro, se extendiera la facultad a los individuos peticionarios en todas las etapas del procedimiento, como yo había propuesto, consagrando la personalidad y capacidad jurídicas plenas de los individuos como sujetos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La nueva norma vino a darle legitimidad activa, en la etapa de reparaciones, a los representantes de las víctimas o de sus familiares<sup>10</sup>, quienes anteriormente presentaban sus alegaciones a través de la CIDH, la cual las hacía suyas. Siguiendo lo dispuesto en los artículos 23, 35, 37 y 57(6) del Reglamento de 1996, el Tribunal pasó a comunicar a los denunciantes originales, a las víctimas o a sus representantes y familiares, los principales actos del procedimiento escrito del caso sometido a la Corte y las sentencias atinentes a las distintas etapas del proceso. Fue este el primer paso concreto para lograr el acceso directo de los individuos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y asegurar su más amplia participación en todas las etapas del procedimiento.

Cabe, en fin, mencionar que los dos primeros Reglamentos de la Corte, anteriores al de 1996 (cf. *supra*), establecían que el Tribunal debía convocar a una audiencia pública para dar lectura y notificar sus sentencias a las partes. Este procedimiento se eliminó en el tercer Reglamento, a fin de agilizar la labor del Tribunal (no permanente), evitando los gastos que representaba la comparecencia de los representantes de las partes ante la Corte para la lectura de las sentencias, y de maximizar el aprovechamiento de la limitada permanencia de los Jueces en la sede del Tribunal durante los períodos de sesiones. En el marco del Reglamento de 1996, se conocieron, hasta marzo de 2000, 17 casos contenciosos, en distintas etapas del procedimiento, y se emitieron las dos más recientes (15a. y 16a.) opiniones consultivas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIDH), *Carta del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade al Presidente Héctor Fix-Zamudio*, del 07.09.1996, pp. 4-5 (original depositado en los archivos de la Corte). Para otras propuestas, cf. CtIDH, *Carta del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade al Presidente Héctor Fix-Zamudio*, del 06.12.1995, p. 2 (original depositado en los archivos de la Corte).

- Estos mismos argumentos los sostuve en *todas* las reuniones anuales conjuntas entre la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, en el período de 1995 hasta 1999 y en 2001 (como consta de las transcripciones de las mismas), así como en la reunión conjunta de las directivas de ambos órganos en 2000.

10 Según el artículo 23 del Reglamento de 1996, "en la etapa de reparaciones los representantes de las víctimas o de sus familiares podrán presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma".

### III. El Gran Salto Cualitativo: El Cuarto Reglamento de la Corte (2000)

El cambio de siglo ha testimoniado un salto cualitativo fundamental en la evolución del propio Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el marco de la operación del mecanismo de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: la adopción del nuevo Reglamento de la Corte Interamericana –el cuarto de su historia–, el 24 de noviembre de 2000, y que entrará en vigor el 01 de junio de 2001. Para contextualizar los significativos cambios introducidos en este nuevo Reglamento, cabe recordar que la Asamblea General de la OEA del año 2000 (realizada en Windsor, Canadá) adoptó una resolución<sup>11</sup> acogiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre Derechos Humanos de Representantes de los Cancilleres de los países de la región (que se reunió en San José de Costa Rica, en febrero de 2000)<sup>12</sup>.

Dicha resolución de la Asamblea General de la OEA, *inter alia*, encomendó a la Corte Interamericana, tomando en consideración los *Informes* que presenté, en representación de la Corte, a los órganos de la OEA los días 16 de marzo, 13 de abril, y 06 de junio de 2000<sup>13</sup>, a que considerara la posibilidad de: a) “permitir la participación directa de la víctima” en el procedimiento ante la Corte (una vez sometido el caso a su competencia), “teniendo en cuenta la necesidad tanto de preservar el equilibrio procesal, como de redefinir el papel de la CIDH en dichos procedimientos;” y b) evitar la “duplicación de procedimientos” (una vez sometido el caso a su competencia), en particular “la producción de la prueba, teniendo en cuenta las diferencias de naturaleza” entre la Corte y la CIDH.

Nunca es demás resaltar que esta resolución no se produjo en el vacío, sino más bien en el contexto de un amplio y prolongado proceso de reflexión sobre los rumbos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. La Corte Interamericana tomó la iniciativa de convocar cuatro Reuniones de Expertos del más alto nivel, realizadas en la sede del Tribunal los días 20 de septiembre de 1999, 24 de noviembre de 1999, 05-06 de febrero de 2000 y 08-09 de febrero de 2000. Como *rapporteur* designado por la Corte de este proceso de reflexión, presadí estas Reuniones, y coordiné el Semina-

11 OEA/A.G., resolución AG/RES.1701 (XXX-0/00), de 2000.

12 Tuve la ocasión de participar de los debates tanto de la Reunión del referido Grupo de Trabajo *ad hoc*, como de la Asamblea General de la OEA en Canadá, en representación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y de constatar el tono positivo de los mismos, con miras a perfeccionar y a fortalecer los procedimientos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

13 Reproducidos in: OEA, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - 2000*, doc. OEA/Ser.L/V/III.50-doc.4, San José de Costa Rica, 2001, pp. 657-790.

rio internacional denominado *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, cuyo primer tomo de actas ha sido recientemente publicado<sup>14</sup>, y oficialmente lanzado en la sede de la OEA con ocasión de mi presentación a su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos el día 09 de marzo de 2001.

La adopción, por la Corte, de su *cuarto Reglamento*, el del año 2000, debe –me permito insistir en este punto– ser contextualizada, por cuanto se efectuó en el marco de un amplio proceso de reflexión, del cual participaron activamente los órganos de su pervisión del sistema de protección, la propia OEA, sus Estados Miembros, así como las entidades de la sociedad civil. La Corte tomó la iniciativa no sólo de adoptar su nuevo Reglamento, sino también de formular propuestas concretas para perfeccionar y fortalecer el mecanismo de protección bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Las alteraciones reglamentarias incidieron en la racionalización de los actos procesales, en materia probatoria y medidas provisionales de protección; pero la modificación de mayor transcendencia consistió en el otorgamiento de participación directa de las presuntas víctimas, sus familiares, o sus representantes, en *todas* las etapas del procedimiento ante la Corte (cf. *infra*).

En su Reglamento de 2000, la Corte introdujo una serie de disposiciones, sobre todo en relación con las excepciones preliminares, la contestación de la demanda y las reparaciones, con miras a asegurar una mayor celeridad y agilidad en el proceso ante ella. La Corte tuvo presente el viejo adagio “*justice delayed is justice denied*”; además, al lograr un proceso más expedito, sin perjuicio de la seguridad jurídica, se evitarían costos innecesarios, en beneficio de todos los actores involucrados en los casos contenciosos ante la Corte.

En este espíritu, en lo que a las excepciones preliminares se refiere, mientras que el Reglamento de 1996 disponía que debían ellas ser opuestas dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la demanda, el Reglamento de 2000 determina que dichas excepciones sólo podrán ser interpuestas en el escrito de contestación de la demanda (artículo 36). Además, a pesar de que en la etapa de excepciones preliminares aplicase el principio *reus in excipiendo fit actor*, el Reglamento de 2000 establece que la Corte podrá convocar una audiencia especial sobre excepciones preliminares cuando lo considere indispensable, i.e., podrá, dependiendo de las circunstancias, prescindir de la audiencia (tal como se desprende del artículo

14 Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario*, San José de Costa Rica, CtIDH, 2001, pp. 1-726.

36(5)). Y si bien la práctica de la Corte hasta la fecha ha sido la de emitir primeramente una sentencia sobre excepciones preliminares, y, si desestimadas éstas, posteriormente una sentencia sobre el fondo, el Reglamento de 2000 dispone, a la luz del principio de la economía procesal, que la Corte podrá resolver en una sola sentencia tanto las excepciones preliminares así como el fondo del caso (artículo 36).

A su vez, la contestación de la demanda, que bajo el Reglamento de 1996 se debía realizar dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la demanda, bajo el Reglamento de 2000 debe presentarse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la demanda (artículo 37(1)). Esta, como otras reducciones de plazos, permite tramitar el proceso con mayor celeridad, en beneficio de las partes involucradas en el mismo. Asimismo, el Reglamento de 2000 establece que, en la contestación de la demanda, el Estado demandado deberá declarar si acepta los hechos denunciados y las pretensiones del demandante, o si los contradice; de ese modo, la Corte podrá considerar como aceptados los hechos no expresamente negados y las pretensiones no expresamente controvertidas (artículo 37(2)).

En materia probatoria, teniendo presente una recomendación de la Asamblea General de la OEA (cf. *supra*), la Corte introdujo en su Reglamento de 2000 una disposición según la cual las pruebas rendidas ante la CIDH deben ser incorporadas al expediente del caso ante la Corte, siempre y cuando hayan sido recibidas en procedimientos contradictorios, salvo que la Corte considere indispensable repetir las. Con esta innovación la Corte pretende evitar la repetición de actos procesales, con miras a aligerar el proceso y economizar sus costos. Al respecto, hay que tener siempre presente que las presuntas víctimas, sus familiares o representantes, están en capacidad de aportar, durante todo el proceso, sus solicitudes, argumentos y pruebas de forma autónoma (artículo 43).

Según el nuevo y cuarto Reglamento de la Corte, podrá ésta disponer la acumulación de casos conexos entre sí, en cualquier estado de la causa, siempre que exista identidad de partes, objeto y base normativa entre los casos a acumular (artículo 28). Esta providencia también se enmarca en el propósito de racionalización del procedimiento ante la Corte. El Reglamento de 2000 dispone, además, que la presentación de las demandas, así como las solicitudes de opiniones consultivas, deberán ser transmitidas, además de al Presidente y los demás Jueces de la Corte, también al Consejo Permanente de la OEA, a través de su Presidente; y, en cuanto a las demandas, deberán igualmente ser remitidas al Estado demandado, a la CIDH, al denunciante original y la presunta víctima, sus familiares o representantes debidamente acreditados (artículos 35(2) y 62(1)).

En cuanto a las medidas provisionales de protección, si bien la práctica de la Corte ha sido, hasta la fecha, la de celebrar –cuando estime necesario– audiencias públicas sobre dichas medidas, esta posibilidad no estaba presente en el Reglamento de 1996. A su vez, el nuevo Reglamento de 2000 incorpora una disposición que establece que la Corte, o su Presidente si ésta no estuviere reunida, podrá convocar las partes, si lo estima necesario, a una audiencia pública sobre las referidas medidas provisionales (artículo 25).

En materia de reparaciones, el Reglamento de 2000 determina que, entre las pretensiones expresadas en el escrito de la propia demanda, debe incluirse las referentes a las reparaciones y costas (artículo 33(1)). A su vez, las sentencias emitidas por la Corte deben contener, *inter alia*, el pronunciamiento sobre reparaciones y costas (artículo 55(1)(h)). De ese modo, una vez más se busca reducir la duración del proceso ante el Tribunal, a la luz del principio de la celeridad y economía procesales, y en beneficio de todos los interesados.

Tal y como fue recomendado por la Asamblea General de la OEA (cf. *supra*), la Corte introdujo en su nuevo Reglamento de 2000 una serie de medidas destinadas a otorgar a las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados, la participación directa (*locus standi in judicio*) en todas las etapas ante el Tribunal. En perspectiva histórica, es esta la modificación más trascendental del cuarto Reglamento de la Corte, además de un verdadero marco en la evolución del sistema interamericano de protección de los derechos humanos en particular, y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general. El artículo 23 del nuevo Reglamento de 2000, sobre la “Participación de las Presuntas Víctimas”, dispone que:

- “1. Después de admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso.
2. De existir pluralidad de presuntas víctimas, familiares o representantes debidamente acreditados, deberán designar un interviniente común que será el único autorizado para la presentación de solicitudes, argumentos y pruebas en el curso del proceso, incluidas las audiencias públicas.
3. En caso de eventual desacuerdo, la Corte resolverá lo conducente.”

Como ya señalé, el anterior Reglamento de 1996 había dado el primer paso en esa dirección, al otorgar a las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes la facultad de presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma, específicamente en la etapa de reparaciones. Si las presuntas víctimas se encuentran al *inicio* del proceso (al ser supuestamente

lesionadas en sus derechos), así como al *final* del mismo (como eventuales beneficiarios de las reparaciones) ¿por qué razón negar su presencia *durante* el proceso, como verdadera parte demandante? El Reglamento de 2000 vino a remediar esta incongruencia que perduró por más de dos décadas (desde la entrada en vigor de la Convención Americana) en el sistema interamericano de protección.

En efecto, con el Reglamento de 2000 de la Corte Interamericana, las presuntas víctimas, sus familiares o representantes podrán presentar solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante *todo* el proceso ante el Tribunal (artículo 23)<sup>15</sup>. Así, una vez que la Corte notifica la demanda a la presunta víctima, sus familiares o sus representantes legales, les otorga a éstos un plazo de 30 días para la presentación, en forma autónoma, de los escritos conteniendo sus solicitudes, argumentos y pruebas (artículo 35(4)). Asimismo, durante las audiencias públicas, podrán ellos hacer uso de la palabra para la presentación de sus argumentos y pruebas, debido a su condición de verdadera parte en el proceso (artículo 40(2))<sup>16</sup>. Con este relevante avance, queda en fin aclarado que las verdaderas partes en un caso contencioso ante la Corte son los individuos demandantes y el Estado demandado, y, sólo procesalmente, la CIDH (artículo 2(23)).

Con el otorgamiento del *locus standi in iudicio* a las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes legales, en todas las etapas del proceso ante la Corte, pasan ellos a disfrutar de todas las facultades y obligaciones, en materia procesal, que, hasta el Reglamento de 1996, eran privativos únicamente de la CIDH y del Estado demandado (excepto en la etapa de reparaciones). Esto implica que, en el procedimiento ante la Corte<sup>17</sup>, podrán existir, o coexistir, tres posturas distintas: la de la presunta víctima (o sus

15 El artículo 23(1), al otorgar a las presuntas víctimas, o sus familiares o representantes, la facultad de presentar solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante *todo* el proceso ante la Corte, *después de admitida la demanda*, preserva, de ese modo, con prudencia, las facultades de la Comisión.

16 En cuanto a la demanda de interpretación, será comunicada por el Secretario de la Corte a las partes en el caso -incluidas naturalmente las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes- para que presenten los alegatos escritos que estimen pertinentes, dentro de un plazo fijado por el Presidente de la Corte (artículo 58(2)).

17 Para el procedimiento en los casos *pendientes* ante la Corte, *antes* de la entrada en vigor del nuevo Reglamento el próximo 01 de junio de 2001, la Corte Interamericana adoptó una *Resolución sobre Disposiciones Transitorias* (el 13 de marzo de 2001), mediante la cual decidió que: 1) los casos que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigor del nuevo Reglamento (de 2000) continuarán tramitándose de acuerdo con las normas del anterior Reglamento (de 1996), hasta tanto culmine la etapa procesal en la que se hallan; 2) las presuntas víctimas participarán en la etapa que se inicie con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo Reglamento (de 2000), de conformidad con el artículo 23 del mismo.

familiares o representantes legales)<sup>18</sup>, como sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; la de la CIDH, como órgano de supervisión de la Convención y auxiliar de la Corte; y la del Estado demandado.

Esta histórica reforma introducida en el Reglamento de la Corte sitúa a los distintos actores en perspectiva correcta; contribuye a una mejor instrucción del proceso; asegura el principio del contradictorio, esencial en la búsqueda de la verdad y la prevalencia de la justicia bajo la Convención Americana; reconoce ser de la esencia del contencioso internacional de los derechos humanos la contraposición directa entre los individuos demandantes y los Estados demandados; reconoce el derecho de libre expresión de las propias presuntas víctimas, el cual es un imperativo de equidad y transparencia del proceso; y, *last but not least*, garantiza la igualdad procesal de las partes (*equality of arms/égalité des armes*) en todo el procedimiento ante la Corte<sup>19</sup>.

#### IV. El Fortalecimiento de la Capacidad Procesal Internacional de los Individuos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos

El fortalecimiento de la capacidad procesal de los individuos en los procedimientos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos se está logrando gradualmente de distintas formas, en el ejercicio de las

18 Los alegatos, en forma autónoma, de las presuntas víctimas (o sus representantes o familiares), deben naturalmente formularse ateniéndose a los términos de la demanda (es decir, a los derechos que se alega en la demanda haber sido violados), porque -como los procesalistas no cansan siempre de repetir (invocando las enseñanzas sobre todo de los maestros italianos)- lo que no está en el expediente del caso no está en el mundo...

19 En defensa de esta posición (que ha logrado superar resistencias, sobre todo de los nostálgicos del pasado, inclusive dentro del propio sistema interamericano de protección), cf. mis escritos: A.A. Cançado Trindade, "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas", *Derecho Internacional y Derechos Humanos/Droit international et droits de l'homme* (Libro Conmemorativo de la XXIV Sesión del Programa Exterior de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, San José de Costa Rica, abril/mayo de 1995), La Haya/San José, IIDH/Académie de Droit International de La Haya, 1996, pp. 47-95; A.A. Cançado Trindade, "The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century", 30 *Columbia Human Rights Law Review* - New York (1998) n. 1, pp. 1-27; A.A. Cançado Trindade, "The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments", in *Karel Vasak Amicorum Liber - Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 521-544; A.A. Cançado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos", in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario* (Noviembre de 1999), tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68.

funciones tanto contenciosa como consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la par de las medidas provisionales de protección. En cuanto a los *casos contenciosos*, los desarrollos en este sentido pueden ser apreciados a través de un estudio, como visto anteriormente, tanto de la evolución del propio *Reglamento* de la Corte Interamericana (cf. *supra*), como también de la *interpretación* de determinadas disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como del Estatuto de la Corte. A la representación directa de las víctimas o sus representantes en el procedimiento contencioso ante la Corte, así como a la evolución del Reglamento de la Corte en general, ya me referí anteriormente (cf. *supra*).

En lo que concierne a las disposiciones convencionales relevantes, podría destacar las siguientes: a) los artículos 44 y 48(1)(f) de la Convención Americana se prestan claramente a la interpretación en favor de los individuos peticionarios como parte demandante; b) el artículo 63(1) de la Convención se refiere a “parte lesionada”, la cual sólo puede significar los individuos (y jamás la Comisión); c) el artículo 57 de la Convención señala que la Comisión “comparecerá en todos los casos ante la Corte”, pero no especifica en qué condición, y no dice que la Comisión es parte; d) el propio artículo 61 de la Convención, al determinar que sólo los Estados Partes y la Comisión pueden someter un caso a la decisión de la Corte, no habla de “partes”<sup>20</sup>; e) el artículo 28 del Estatuto de la Corte señala que la Comisión “será tenida como parte ante la Corte” (o sea, parte en un sentido puramente procesal), pero no determina que efectivamente “es parte”.

En cuanto a las *Medidas Provisionales de Protección* (bajo el artículo 63(2) de la Convención), desarrollos recientes han fortalecido la posición de los individuos en búsqueda de protección. En el caso del *Tribunal Constitucional* (2000), la magistrada Delia Revoredo Marsano de Mur, destituida del Tribunal Constitucional del Perú<sup>21</sup> sometió directamente a la Corte Interamericana, el 03 de abril de 2000, una solicitud de medidas provisionales de protección. Tratándose de un caso pendiente ante la Corte Interamericana, y no estando esta última en sesión en aquel entonces, el Presidente de la Corte, por primera vez en la historia de la Corte, adoptó medidas urgentes, *ex officio*, en Resolución del 07 de abril de 2000, dadas la extrema gravedad y urgencia, y para evitar daños irreparables a la peticionaria.

Posteriormente, la misma situación se planteó en el caso *Loayza Tamayo versus Perú* (2000), ya decidido por la Corte en cuanto al fondo y a las reparaciones: en un escrito de 30 de noviembre de 2000, la Sra. Michelangela

20 En el futuro, cuando esté consagrado - como espero - el *jus standi* de los individuos ante la Corte, este artículo de la Convención habrá sido enmendado.

21 Y más recientemente reintegrada al mismo.

Scalabrino presentó directamente a la Corte una solicitud de medidas provisionales, en nombre de la víctima, Sra. María Elena Loayza Tamayo, -solicitud ésta endosada por la hermana de la víctima, Sra. Carolina Loayza Tamayo. Estando el caso en etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia (en cuanto a las reparaciones), y no estando la Corte en sesión, su Presidente, por segunda vez, adoptó medidas urgentes, *ex officio*, en Resolución del 13 de diciembre de 2000, dadas la extrema gravedad y urgencia, y para evitar daños irreparables a la víctima.

En ambos casos (*Tribunal Constitucional* y *Loayza Tamayo*), la Corte en pleno ratificó, al entrar en sesión, las referidas medidas urgentes adoptadas por su Presidente (Resoluciones de la Corte sobre Medidas Provisionales de Protección, del 14 de agosto de 2000, y del 03 de febrero de 2001, respectivamente). Estos dos episodios recientes, que no pueden pasar desapercibidos, demuestran no sólo la viabilidad, sino también la importancia, del *acceso directo* del individuo, sin intermediarios, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aún más en una situación de extrema gravedad y urgencia.

En cuanto a las *Opiniones Consultivas*, no hay que pasar desapercibida la participación, en el procedimiento ante la Corte, de individuos, sea como personas físicas o como representantes de organizaciones no-gubernamentales (ONGs). Si bien en la mayoría de los procedimientos consultivos hasta la fecha no se contó con dicha participación<sup>22</sup>, en algunos de ellos los individuos marcaron presencia. Así, en los procedimientos atinentes a la cuarta (1984) y la quinta (1985) Opiniones Consultivas algunos individuos presentaron sus puntos de vista en las respectivas audiencias públicas, en representación de instituciones (públicas y de prensa, respectivamente); en el procedimiento relativo a la décima-tercera Opinión Consultiva, participaron cuatro representantes de tres ONGs; en el referente a la décima-cuarta Opinión Consultiva, intervinieron dos miembros de dos ONGs; en el concerniente a la décima-quinta Opinión Consultiva, participaron dos representantes de dos ONGs.

Pero fue la histórica Opinión Consultiva n. 16, de trascendental importancia en perspectiva histórica, la que contó con un procedimiento consultivo extraordinariamente rico, en el cual, a la par de los ocho Estados intervinientes<sup>23</sup>, hicieron uso de la palabra en las audiencias públicas siete

22 O sea, los procedimientos atinentes a la primera (1982), la segunda (1982), la tercera (1983), la sexta (1986), la séptima (1986), la octava (1986), la novena (1987), la décima (1989), la décima-primer (1990), y la décima-segunda (1991) Opiniones Consultivas.

23 México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, y Estados Unidos.

individuos representantes de cuatro ONGs (nacionales e internacionales) de derechos humanos, dos individuos de una ONG actuante en pro de la abolición de la pena de muerte, dos representantes de una entidad (nacional) de abogados, cuatro profesores universitarios en calidad individual, y tres individuos en representación de un condenado a la pena de muerte. Estos datos, poco conocidos, también revelan el acceso del ser humano a la jurisdicción internacional en el sistema interamericano de protección, en el marco de los procedimientos consultivos bajo la Convención Americana; demuestran, además, el carácter de *ordre public* de dichos procedimientos.

## V. El Próximo Paso: El Protocolo de Reformas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

El nuevo Reglamento de la Corte, aprobado el 24.11.2000 y que entrará en vigor el 01.06.2001, no sólo toma en consideración las recomendaciones formuladas por la Asamblea General de la OEA (cf. *supra*), sino introduce modificaciones, anteriormente señaladas, en beneficio de todos los actores en el procedimiento ante el Tribunal, con miras a la realización del objeto y fin de la Convención Americana, plasmada en la protección eficaz de los derechos humanos. Reconoce, significativamente, al individuo demandante, de modo inequívoco, y por primera vez en la historia de la Corte y del sistema interamericano de protección, como sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con plena capacidad jurídico-procesal internacional.

Por su cuarto y nuevo Reglamento (2000) la Corte asume en definitiva la posición de vanguardia en la protección internacional de los derechos humanos en nuestro hemisferio (y en el marco de la universalidad de los derechos humanos), al erigir el ser humano, de modo incuestionable, como verdadera parte demandante en todas las etapas de los procedimientos contenciosos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Las implicaciones de este cambio, jurídicamente revolucionario, son considerables, no sólo en los planos conceptual, procesal, y –por qué no decirlo?– también filosófico, sino inclusive en el plano material: la Corte necesitará considerables recursos humanos y materiales adicionales para hacer frente a esta nueva conquista<sup>24</sup>.

Este gran salto cualitativo, dado por el nuevo Reglamento de la Corte Interamericana representa, pues, un paso de los más significativos en la evolución del sistema regional de protección, en el sentido de su *jurisdiccionalización*. Ocurre, además, en un momento histórico en que gana cada vez mayor espacio el ideal de la realización de la justicia a nivel internacio-

24 Cf. sección VII, *Post Scriptum*, *infra*

nal<sup>25</sup>. El proceso de perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos es dinámico, y no estático, y de carácter permanente. Debe ser llevado a cabo de forma continuada, pues las instituciones que resisten a la evolución de los tiempos tienden a estancarse.

Las instituciones (incluidas las de promoción y protección de los derechos humanos), –además de expresarse, en última instancia, por las personas físicas que actúan en su nombre–, operan *en el tiempo*, y tienen, pues, que renovarse, para atender a la nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano<sup>26</sup>. Siendo así, el nuevo Reglamento de la Corte (sumado al de la Comisión) es parte de un *proceso* de perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema de protección. El próximo paso de esta evolución debe, en mi entender, como vengo sosteniendo hace mucho tiempo, consistir en un Protocolo de Reformas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precedido por amplias consultas a los Estados Partes, a las entidades de la sociedad civil y a los beneficiarios del sistema en general.

El futuro Protocolo, fruto necesariamente de consensos, debe inicialmente *incorporar los avances reglamentarios* recientemente logrados (tanto por la Corte –cf. *supra*– como por la Comisión). Hay que tener siempre presente que un Reglamento puede a cualquier momento sufrir alteraciones (inclusive retrógradas); ya un Protocolo, una vez que entre en vigor, constituye la vía más segura de obtener compromisos reales por parte de los Estados, sin posibilidad de retrocesos, en cuanto a un mecanismo más eficaz de protección de los derechos humanos.

Dicho Protocolo debe, a mi modo de ver, y siempre con base en consensos, ir más allá. La parte sustantiva de la Convención –atinente a los

25 Con el notable fortalecimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos, la decisión de crear la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la creación por las Naciones Unidas de los Tribunales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia y Ruanda, la adopción del Estatuto de Roma de 1998 del Tribunal Penal Internacional, entre otras iniciativas recientes. Sobre los antecedentes del ideal de la realización de la justicia a nivel internacional, cf. A.A. Cançado Trindade, “Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario* (Noviembre de 1999), tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68.

26 Cf., al respecto, recientemente, A.A. Cançado Trindade y Jaime Ruiz de Santiago, *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI*, San José de Costa Rica, ACNUR, 2001, pp. 19-119.

derechos protegidos– debe ser debidamente preservada, sin alteraciones, pues la jurisprudencia de la Corte y la práctica de la Comisión al respecto, constituyen un patrimonio jurídico de todos los Estados Partes en la Convención y todos los pueblos de nuestra región. Además, de todos modos, el artículo 77(1) de la Convención Americana abre la posibilidad de que se amplíe siempre el elenco de los derechos convencionalmente protegidos. Pero la parte relativa al mecanismo de protección y los procedimientos bajo la Convención Americana ciertamente requiere reformas, y no hay que temerlas.

Las más urgentes, además de asegurar la plena participación de las presuntas víctimas (*locus standi*) en todos los procedimientos –debidamente racionalizados– bajo la Convención Americana (cf. *supra*) son, en mi entender, *de lege ferenda*, las que paso a relatar a continuación. El artículo 50(2) de la Convención, según el cual el Informe de la Comisión bajo aquel artículo “será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo”, ha generado demasiada controversia desde el inicio de la aplicación de la Convención Americana. Además, su compatibilidad con el principio de la igualdad de las partes (*equality of arms/égalité des armes*) requiere demostración. El imperativo de la equidad procesal exige, a mi modo de ver, su enmienda, con la siguiente posible redacción:

- “El informe [bajo el artículo 50 de la Convención] será transmitido a los Estados interesados y a los individuos peticionarios, quienes no estarán facultados para darle publicidad”.

La misma referencia adicional, también a “los individuos peticionarios”, se debe insertar en el artículo 51(1) de la Convención, después de la referencia a “los Estados interesados”.

La segunda frase del artículo 59 de la Convención, que faculta al Secretario General de la OEA nombrar funcionarios de la Corte en consulta con el Secretario de la misma, ya no se sostiene, teniendo presente el Acuerdo de Autonomía de la Corte, como órgano de más alta jerarquía, de carácter judicial, de la Convención Americana. Dicha frase debe pasar a tener la siguiente redacción:

- “(...) Sus funcionarios [i.e., de la Corte] serán nombrados por la Corte”<sup>27</sup>.

27 Del mismo modo, el artículo 14(4) del Estatuto (de 1979) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según el cual “el personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de la OEA, en consulta con el Secretario de la Corte”, debe ser enmendado, y reemplazado por la siguiente disposición, *tout court*: “El personal de la Secretaría será nombrado por la Corte”. - En lo que concierne a la autonomía de la Corte como tribunal internacional de derechos humanos, el artículo 18 del Estatuto de la

Además, al final de la primera frase del artículo 59 de la Convención, se debe agregar lo siguiente:

- “(...), y con el Acuerdo entre la Secretaría General de la OEA y la Corte, sobre el Funcionamiento Administrativo de la Secretaría de la Corte, en vigor a partir del 01 de enero de 1998”.

La cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria de la Corte, plasmada en el artículo 62 de la Convención Americana, es un anacronismo histórico, tal como quedó señalado en mi estudio recientemente publicado en el tomo I de las Actas del Seminario de noviembre de 1999 organizado por la Corte<sup>28</sup>. Con base en las extensas consideraciones ahí desarrolladas, propongo que el artículo 62 consagre el *automatismo* de la jurisdicción obligatoria de la Corte para todos los Estados Partes en la Convención, reemplazando todos sus párrafos actuales por los siguientes términos, *tout court*:

- “Todo Estado Parte en la Convención reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, integralmente y sin restricción alguna, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención”.

Para asegurar el *monitoreo continuo* del fiel cumplimiento de todas las obligaciones convencionales de protección, y en particular de los fallos de la Corte, se debe, a mi juicio, acrecentar, al final del artículo 65 de la Convención, la siguiente frase:

Corte, sobre incompatibilidades, también requiere atención. El artículo 18(1)(a) del Estatuto, al disponer sobre la incompatibilidad, con el ejercicio del cargo de Juez de la Corte, de los cargos y actividades de “miembros o altos funcionarios del Poder Ejecutivo”, exceptúa “los cargos que no impliquen subordinación jerárquica ordinaria, así como los de agentes diplomáticos que no sean Jefes de Misión ante la OEA o ante cualquiera de sus Estados miembros”. Este último agregado es un casuismo inadmisibles, una aberración jurídica, pues entra en conflicto directo e irremediable con los cánones más elementales del Derecho Diplomático. Así, la referencia a “agentes diplomáticos que no sean Jefes de Misión ante la OEA o ante cualquiera de sus Estados miembros” debe ser eliminada. Un Jefe de Misión Diplomática es un agente del Estado, un alto funcionario subordinado jerárquica y permanentemente a la autoridad máxima del Poder Ejecutivo, independientemente del lugar en que ejerza sus funciones, sea Tailandia o China, Uganda o Austria, Egipto o Finlandia, o cualquier otro país del mundo, o cualquier organización internacional de composición intergubernamental.

28 Cf. A.A. Cañado Trindade, “Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario* (Noviembre de 1999), tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68.

- “La Asamblea General los remitirá al Consejo Permanente, para estudiar la materia y rendir un informe, para que la Asamblea General delibere al respecto”<sup>29</sup>.

De ese modo, se suple una laguna en cuanto a un mecanismo, a operar en *base permanente* (y no solamente una vez por año ante la Asamblea General de la OEA), para supervisar la fiel ejecución, por los Estados Partes demandados, de las sentencias de la Corte.

En la misma línea de pensamiento, con el mismo fin de asegurar el fiel cumplimiento de las sentencias de la Corte, en el plano del derecho interno de los Estados Partes, se debe agregar, al final del *artículo 68* de la Convención, un tercer párrafo, en los siguientes términos:

- “En caso de que dicho procedimiento interno todavía no exista, los Estados Partes se comprometen a establecerlo, en conformidad con las obligaciones estipuladas en los artículos 1(1) y 2 de esta Convención”.

El *artículo 75*, al disponer sobre reservas a disposiciones de la Convención Americana, remite al sistema de reservas consagrado en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (de 1969). A mi modo de ver, los desarrollos en los últimos años, tanto en la doctrina como en la práctica de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos, –tal como lo señalo en un extenso estudio reciente<sup>30</sup>,– han demostrado la inadecuación del sistema de reservas consagrado en las dos Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados (de 1969 y de 1986) en relación con la aplicación de los tratados de derechos humanos.

Siendo así, con base en la amplia experiencia acumulada a lo largo de los años en la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en aras de la seguridad jurídica y del necesario establecimiento de un *ordre public* internacional en materia de derechos humanos, propongo que el artículo 75 de la Convención Americana pase a tener la siguiente redacción, *tout court*:

- “Esta Convención no admite reservas”.

29 El artículo 30 del Estatuto de la Corte Interamericana debe, *a fortiori*, ser enmendado, de modo a compatibilizarlo con la nueva redacción, aquí propuesta, del artículo 65 de la Convención Americana.

30 A.A. Cançado Trindade, “The International Law of Human Rights at the Dawn of the XXIst Century”, in *Cursos Euromediterráneos Banca de Derecho Internacional*, vol. III (1999), Castellón/España, Aranzadi Ed., 2000, pp. 145-221.

El *artículo 77* debe, a mi juicio, ser enmendado, en el sentido de que no sólo cualquier Estado Parte y la Comisión, sino también la Corte, puedan presentar Proyectos de Protocolos Adicionales a la Convención Americana, –como naturalmente le corresponde al órgano de supervisión de mayor jerarquía de dicha Convención,– con miras a la ampliación del elenco de los derechos convencionalmente protegidos y al fortalecimiento del mecanismo de protección establecido por la Convención. En fin, también el Estatuto de la Corte Interamericana (de 1979) requiere una serie de enmiendas<sup>31</sup>.

## VI. El Paso Siguiente: Del *Locus Standi* al *Jus Standi* de los Individuos Demandantes ante la Corte

Como ya me permití observar, la primera providencia del Protocolo de Reformas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe, en mi entender, incorporar los recientes cambios introducidos en los nuevos Reglamentos de la Corte y la Comisión, de modo a asegurar el real compromiso de los Estados con los avances en cuanto al *locus standi in iudicio* de los individuos demandantes en todo el procedimiento bajo la Convención Americana y en cuanto a la racionalización y perfeccionamiento de dicho procedimiento (cf. *supra*).

Quizás en un futuro más distante (que espero no sea demasiado distante), se deba dar otro paso adelante, en el sentido de la evolución del *locus standi* al *jus standi* de los individuos ante la Corte, –tal como he sostenido en mis Votos en las Sentencias de la Corte, sobre Excepciones Preliminares, en los casos *Castillo Páez* (30.01.1996), *Loayza Tamayo* (31.01.1996), y *Castillo Petruzzi* (04.09.1998), así como en mi Voto en la Opinión Consultiva (n. 16) de la Corte sobre *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal* (01.10.1999). Si se acepta esta propuesta, –como creo se debe aceptarla,– el *artículo 61(1)* de la Convención pasaría a tener la siguiente redacción:

- “Los Estados Partes, la Comisión y las presuntas víctimas tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte”.

31 Tales como las señaladas en las notas (28) y (30), *supra*. – Además, los artículos 24(3) y 28 del Estatuto requieren alteraciones: en el artículo 24(3), las palabras “se comunicarán en sesiones públicas y” deben ser eliminadas; y en el artículo 28, las palabras “y será tenida como parte” deben igualmente ser suprimidas.

## VII. *Post Scriptum*

Son estas, en síntesis, las reflexiones que me permito presentar acerca del nuevo Reglamento de la Corte Interamericana (2000) y las perspectivas por él abiertas, o sea, los próximos pasos que requiere. Las escribo bajo la presión despiadada del tiempo, para atender a la solicitud de la Dirección Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) de, mediante ellas, dar una contribución sobre el tema –aunque resumida– al presente número especial de la *Revista del IIDH*. Dichas reflexiones, me permito insistir, no son exhaustivas, debiendo al respecto referirme a mi *Informe*, –como *rappporteur* de la Corte Interamericana,– más amplio y detallado, sobre la materia<sup>32</sup>. No podría concluir estos comentarios sin agregar unas breves ponderaciones finales.

La Corte Interamericana, en este inicio del siglo XXI, ha alcanzado su madurez institucional. Para los nostálgicos del pasado, me permito señalar tan sólo un dato: el *Informe Anual* de la Corte, referente al año 1991, tiene 127 páginas; transcurrida una década, el *Informe Anual* de la Corte, relativo al año 2000, tiene 818 páginas; y más relevante que el volumen de labor, es la calidad del trabajo que el Tribunal hoy día desarrolla. Lo hace en condiciones adversas, con un mínimo de recursos humanos y materiales, y gracias a la dedicación de todos sus Magistrados, y el apoyo permanente de su Secretaría (particularmente su Secretario, Secretario Adjunto, y los abogados y asistentes integrantes de su área legal).

Nunca una generación de Jueces ha sido tan exigida como la actual, como lo demuestran cabalmente los *Informes Anuales* de la Corte en los últimos años. Sin embargo, para atender a las crecientes necesidades de protección, la Corte necesita, –particularmente a partir de la entrada en vigor del nuevo Reglamento (de 2000),– considerables recursos adicionales, humanos y materiales (específicamente, como señalado en un estudio que transmití hace meses a la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios de la OEA, un presupuesto por lo menos cinco veces mayor que el actual). Dichos recursos son imprescindibles para el éxito del perfeccionamiento de la *mise-en-oeuvre* del mecanismo de protección bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En mi presentación oral ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, el día 09 de marzo de 2001<sup>33</sup>, renové a los Representantes de los Estados miembros de la OEA mi llamado, formulado en ocasiones anteriores ante los órganos de nuestra Organización regional, a que satisfagan –si todavía no lo han hecho– los requisitos esenciales de todo progreso real en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Dichos requisitos básicos son, a mi modo de ver, los tres siguientes: a) la ratificación –sin reservas– de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por todos los Estados miembros de la OEA; b) la aceptación, integral y sin restricciones, por todos los Estados miembros de la OEA, de la jurisdicción obligatoria –automática– de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; c) la incorporación de la normativa sustantiva (atinenta a los derechos protegidos) de la Convención Americana al derecho interno de los Estados Partes.

En mi referida exposición reciente en la sede de la OEA, me permití formular la siguiente advertencia:

– “Tengo la firme convicción, –tal como la he expresado en distintas ocasiones,– de que el real compromiso de un país con los derechos humanos internacionalmente reconocidos se mide por su iniciativa y determinación de tornarse Parte en los tratados de derechos humanos, asumiendo así las obligaciones convencionales de protección en éstos consagradas. En el presente dominio de protección, los mismos criterios, principios y normas deben valer para todos los Estados, jurídicamente iguales, así como operar en beneficio de todos los seres humanos, independientemente de su nacionalidad o cualesquiera otras circunstancias.

Los Estados que se han autoexcluido del régimen jurídico de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen una deuda histórica con el sistema interamericano de protección, que hay que rescatar. Mientras todos los Estados miembros de la OEA no ratifiquen la Convención Americana, no acepten integralmente la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, y no incorporen las normas sustantivas de la Convención Americana en su derecho interno, muy poco se avanzará en el fortalecimiento real del sistema interamericano de protección. Es poco lo que pueden hacer los órganos internacionales de protección, si las normas convencionales de salvaguardia de los derechos humanos no alcanzan las bases de las sociedades nacionales. Es por esto que me permito hoy reformular mi llamado, respetuoso pero

32 A.A. Cançado Trindade, *Informe del Relator de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, CIADH, 15.06.2000 (versión preliminar, circulación interna).

33 A la cual le siguió mi segunda presentación oral ante la misma Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, el día 05 de abril de 2001 (cuando yo había ya escrito el presente comentario, en su casi totalidad).

franco, que espero repercuta debidamente en la conciencia jurídica de la totalidad de los Estados miembros de la OEA”<sup>34</sup>.

En los debates que se siguieron a mi exposición, en los cuales intervinieron 12 Delegaciones, en apoyo a la labor de la Corte, me permití, *inter alia*, aclarar que la anteriormente mencionada incorporación de la normativa sustantiva de la Convención Americana al derecho interno de los Estados Partes en nada es afectada por el principio de la subsidiariedad de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Ambos coexisten en armonía, por cuanto aquella incorporación efectúa en el plano sustantivo (o sea, de los derechos protegidos), mientras que el principio de la subsidiariedad se aplica específicamente a los mecanismos y procedimientos de protección internacional, o sea, en el plano procesal.

Enfatiqué la importancia de la jurisdiccionalización de los procedimientos bajo la Convención Americana, por constituir la vía judicial la forma más perfeccionada de protección de los derechos de la persona humana. Del mismo modo, enfatiqué además la necesidad de asegurar el acceso por los individuos a la justicia, también en el plano internacional, - para lo cual ha contribuido decisivamente la adopción, por la Corte Interamericana, de su nuevo Reglamento de 2000. Renové la confianza que deposita la Corte en los Estados Partes como garantes de la Convención Americana: el ejercicio, por dichos Estados, de la *garantía colectiva*, -subyacente a la Convención Americana y a todos los tratados de derechos humanos,- es imprescindible para la fiel ejecución de las sentencias y decisiones de la Corte, así como para la observancia de las recomendaciones de la Comisión Interamericana. También destacué la creciente importancia de las Medidas Provisionales de Protección, a revelar la dimensión preventiva de la labor de la Corte en pro de la salvaguardia de los derechos humanos.

En fin, me permití señalar a las Delegaciones presentes que, en mi entender, la búsqueda de la universalidad de la aceptación integral de los tratados de derechos humanos (ya lograda en el continente europeo), no se limita a una simple estrategia o táctica negociadora en el marco del sistema interamericano de protección, por cuanto se ha tornado un clamor verdaderamente universal, expresado, v.g., hace ocho años, en la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), y plasmado en su

34 OEA/CAJP, *Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos*, Washington D.C., OEA, 09 de marzo de 2001, pp. 10-11 (circulación interna). - Y cf., anteriormente, A.A. Cançado Trindade, “Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, in *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (eds. J.E. Méndez y F. Cox), San José de Costa Rica, IIDH, 1998, pp. 573-603.

principal documento final, la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>35</sup>. Dicha universalidad de aceptación representa, en el dominio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la esencia de la lucha por la preeminencia del Derecho para la realización de la Justicia.

En efecto, ningún Estado, por más poderoso que sea, puede considerarse por encima del Derecho Internacional en general, y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en particular. Los Estados que así se consideren, negándose a ratificar los tratados de derechos humanos, carecen de legitimidad y credibilidad para pronunciarse sobre cuestiones atinentes a la interpretación y aplicación de dichos tratados. La búsqueda de la plena salvaguardia y prevalencia de los derechos inherentes al ser humano corresponde al nuevo *ethos* de nuestros tiempos, -una manifestación, en nuestra parte del mundo, de la *conciencia jurídica universal*, en este inicio del siglo XXI.

Washington D.C.,  
06 de abril de 2001

35 Para un relato, de alguien que participó en los trabajos del Comité de Redacción de la Conferencia Mundial de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, pp. 119-268.

# CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AL REGLAMENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS\*

*Juan E. Méndez*

En nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos quiero ratificar nuestro reconocimiento de que este sistema está en necesidad de algunas reformas y también de nuestra disposición a efectuarlas. Al mismo tiempo, ratificamos, como venimos diciendo desde 1996, que el procedimiento adecuado para la reforma es el del uso más asiduo del sistema, el de las reformas a los reglamentos de los dos órganos, el de la clarificación de ciertas normas a través de opiniones consultivas de la Corte y también, en general, de la jurisprudencia de los dos órganos.

Decididamente no es el procedimiento adecuado de reforma el de abrir los instrumentos fundamentales del sistema a ningún tipo de enmienda. Necesitamos sí, convenciones y protocolos para fortalecer las normas sustantivas; necesitamos más ratificaciones del Protocolo de San Salvador, necesitamos más ratificaciones de la Convención sobre Discapacitados, y tal vez necesitemos algunas normas sustantivas adicionales. Pero de ninguna manera necesitamos modificar la estructura fundamental del sistema, ni la distribución de competencias entre sus dos órganos, como están dadas hasta ahora. Procurar hacer una reforma de esos aspectos conlleva un peligro muy cierto, un riesgo de debilitamiento del sistema como funciona actualmente, y no de su fortalecimiento. Por eso hemos entrado en el proceso de reforma decididamente y hemos trabajado sobre lo que nos toca

---

\* Presentación del Dr. Juan Méndez, Primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el panel "Propuestas De Fortalecimiento Del Sistema" durante la conferencia sobre El Fortalecimiento Del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Washington, D.C., 6 de diciembre de 2000.

Nota del editor. Este documento fue presentado pocos días antes de que la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos hicieran sendas reformas a sus Reglamentos. No obstante, las observaciones realizadas por el señor Juan Méndez resultan atinentes, son concordantes y mantienen vigencia con las mencionadas reformas.

a nosotros, y lo hemos hecho fundamentalmente también como venimos diciéndolo y pregonándolo desde 1996: con un proceso abierto, participativo y en amplia consulta. Hemos circulado cuestionarios a todos los Estados de la OEA y hemos recibido sus respuestas; hemos incorporado sus comentarios; hemos dado participación a las organizaciones de la sociedad civil y en la mayor medida de lo posible, también a aquellas que tienen el privilegio pero también la alta responsabilidad de defender y de proteger a las víctimas de violaciones de los derechos humanos a través del sistema. Ese proceso, que ha durado varios años pero que especialmente este año ha tenido una discusión muy profunda en la Comisión, está a punto de culminar y a fines de esta semana vamos a estar en condiciones de tener un nuevo Reglamento de la Comisión para hacerles conocer a ustedes.

Pero reconocemos que ésta es solamente nuestra parte, que hay otros aspectos que deben reformarse también. Sabemos que la Corte Interamericana está por publicar una modificación a su propio Reglamento, pero lamentablemente no conocemos su contenido. Reconocemos que es posible que en algún momento vamos a tener que armonizar las normas de nuestro nuevo Reglamento con el de la Corte, pero sabemos también que se trata de competencias distintas, de aspectos distintos del proceso, y en general no van a haber mayores inconvenientes cuando ambos reglamentos sean conocidos.

En cuanto al contenido de las reformas, por cuestiones de tiempo obviamente me voy a referir solamente a las que consideramos más fundamentales. En primer lugar, estamos procurando hacer una clarificación de las etapas del procedimiento cuasi-judicial ante la Comisión cuando la Comisión recibe quejas y las tramita bajo su competencia para los casos contenciosos. Hemos tratado de clarificar esas etapas y ordenar los procedimientos con el objeto de darle mayor rigor a nuestro procedimiento cuasi-judicial y también en parte para contribuir a perfeccionar el procedimiento más propiamente judicial ante la Corte. Queremos que la Corte tenga, cuando llegan a ella los casos, un récord mucho más completo y un cúmulo de evidencias y de discusiones de hecho y de derecho mucho más completo sobre el cuál hacer una determinación.

Como dijo el Embajador Heller, nuestro objeto ha sido contribuir a dar mucha más certidumbre a los procedimientos cuasi-judiciales de la Comisión; pero hemos tenido también que equilibrar esa necesidad con la de evitar la prolongación indebida de los procedimientos. Como ustedes bien saben, nuestro sistema tiene una propensión a tal prolongación indebida, que es absolutamente natural dado el gran número de quejas que recibimos y de peticiones que tenemos que procesar todos los años, comparado con el nivel de recursos con que contamos, que es todavía muy insuficiente.

Pero dentro de eso creemos que hemos encontrado un equilibrio interesante entre esa certidumbre procesal y la necesidad de evitar la prolongación indebida. Ciertamente esto va a depender un poco de la aplicación concreta y espero que en la aplicación concreta vamos a poder todavía perfeccionar más este aspecto.

Los últimos dos puntos a los que me quiero referir son el acceso directo de la víctima a la Corte, y la participación de la víctima en los procedimientos ante la Corte. Y ésta es tal vez la reforma más importante con que el sistema se enfrenta en este momento. Nosotros queremos dejar bien en claro que el tema del acceso directo debe ser tratado con mucha delicadeza. Por ejemplo, no consideramos que constituya acceso directo a una Corte una situación en la cual el órgano que recibe las peticiones se ve obligado a rechazar un alto porcentaje, un noventa por ciento de los casos, simplemente porque no tiene capacidad para recibir todas las quejas. Esa manera de ejercer lo que se llama en doctrina la *jurisdicción discrecional*, hace completamente nugatoria en la práctica la idea del acceso directo y esto es algo que tenemos que discutir con franqueza y con honestidad, abiertamente. No hay acceso directo si lo que ocurre es que uno de cada diez casos son realmente tratados por el órgano que los recibe. En el sistema actual, es cierto que no todos los casos llegan a la Corte, pero en la etapa ante la Comisión sí tienen la posibilidad de un remedio y una solución al caso. Entonces nosotros sí pensamos que tiene que haber un mucho mayor acceso de las víctimas de violaciones en nuestro continente a los dos órganos del sistema y por eso estamos dispuestos a ampliar el acceso. Pero de nuevo pensamos que tenemos que ser muy francos cuando hablamos de acceso directo y reconocer estas dificultades. Rechazamos la idea de seguir ciegamente la experiencia europea con el Protocolo 11, en parte porque vemos ya con toda claridad que aún en Europa ha sido un fracaso. Ha sido un fracaso porque la Corte Europea, el Tribunal Europeo como se llama ahora, rechaza mucho más del noventa por ciento de los casos que le llegan, y además, los que sí llegan tienen serias dificultades para ser procesados porque ya no se cuenta con un procedimiento anterior en el cual un órgano cuasi-judicial ha creado un expediente sobre el cual se puedan tomar determinaciones judiciales serias. Entonces la posibilidad del acceso a la Corte tiene que resolverse por vías distintas de la de un protocolo facultativo que le permita a los peticionarios directamente dirigirse al órgano judicial.

Nosotros estamos experimentando en este Reglamento con un procedimiento que va a ser muy distinto del sistema actual y que va a cambiar mucho las cosas. En primer lugar, vamos a establecer un procedimiento de consulta a la opinión del peticionario y estamos encontrando el momento procesal oportuno en el que el peticionario nos pueda decir si quiere que el caso vaya a la Corte y bajo qué condiciones. Esto es difícil porque, como

ustedes saben, tenemos que conservar el carácter reservado del informe del artículo 50 y al mismo tiempo tenemos un espacio de tiempo muy corto antes de la decisión de llevar el caso a la Corte. Pero hemos encontrado una fórmula eficaz para que el peticionario pueda hacernos ver sus puntos de vista en un momento procesal adecuado y sin violar el carácter reservado del informe.

Al mismo tiempo estamos estableciendo como presunción que la mayoría de los casos van a ir a la Corte. En el curso ordinario de las cosas la Comisión mandará a la Corte los casos en que encuentre violaciones de los derechos humanos y los peticionarios quieran que el caso sea enviado. Estamos estableciendo también criterios bajo los cuales la decisión se deba tomar<sup>1</sup>. Esto es algo que se ha venido pidiendo en la doctrina durante varios años, porque efectivamente hasta ahora, si había criterios, eran absolutamente tácitos o no mencionados. La decisión era completamente informal hasta el punto, en algunos casos, de la completa arbitrariedad. Estamos dispuestos a terminar con esa arbitrariedad y a establecer, legislar principios y criterios por los cuales vamos a llevar casos a la Corte, y sobre los cuales el peticionario y el Estado puedan opinar en el momento oportuno. Pero además estamos estableciendo que si, la Comisión decide de todas maneras contra la opinión del peticionario el no envío del caso a la Corte, lo tenemos que hacer por mayoría absoluta de los miembros, no por mayoría de los miembros presentes, y por decisión fundada con base en estos criterios que estamos incorporando.

Respecto a la participación autónoma del peticionario y/o de la víctima ante la Corte, también estamos incorporando cambios importantes. En primer lugar, vamos a permitir que el peticionario o la víctima o ambos nos designen un representante y nosotros lo vamos a nombrar como delegado ante la Corte, no ya como asesor de nuestra delegación, sino como co-delegado o delegadas<sup>2</sup>. Además, estamos considerando facilitar en nuestro Reglamento la presentación escrita u oral de esos representantes en forma autónoma y separada de los escritos que la Comisión misma presente o que la delegación de la Comisión presente. De esa manera procuramos –por lo menos en lo que nos toca a nosotros– que la participación del peticionario o de la víctima sea autónoma con respecto a nosotros y al Estado en todas las etapas del proceso ante la Corte y no solamente en la etapa reparatoria<sup>3</sup>.

1 Nota del editor. *Cfr.* Artículo 44 inciso 2.a. del nuevo Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2 Nota del editor. *Cfr.* Artículo 69.1 del nuevo Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

3 Nota del editor. El nuevo Reglamento de la Comisión no estableció en forma específica esta disposición. Sin embargo, el Reglamento de la Corte Interamericana sí incluyó en su reforma el *locus standi* de la víctima en todo el proceso ante ella.

Acá es donde entendemos que vamos a tener que hacer alguna armonización con el Reglamento de la Corte, pero estamos seguros de que el espíritu de esta reforma es también compartido con la Corte, por lo cual no esperamos tener mayores dificultades.

Para concluir, creo que este sistema va a ser un sistema bastante distinto del que está en vigencia actualmente y al mismo tiempo va a preservar los aspectos fundamentales del sistema, especialmente la estructura y la distribución de competencias. Es una manera de perfeccionar el sistema y de fortalecerlo pero construyendo sobre sus bondades y no atacando precisamente esas bondades. Es también una manera de perfeccionarlo a través del ataque a las debilidades concretas que tiene y que pueden ser resueltas de la manera que me he permitido ejemplificar.

**PARTE II**

**FORTALECIMIENTO DEL  
SISTEMA INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS**

# PASOS FIRMES HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

*Roberto Rojas\**

Una de las principales prioridades del actual Gobierno de Costa Rica ha sido lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esta iniciativa no es más que el reflejo de un compromiso histórico del pueblo costarricense con los valores que han caracterizado a esta nación, incluyendo la democracia participativa, la desmilitarización y, desde luego, los derechos humanos.

He considerado oportuno, por lo tanto, aprovechar el espacio que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos generosamente me ha brindado para describir brevemente el proceso que en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha venido dando en años recientes para lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En particular, considero importante narrar algunas de las acciones concretas que mi país ha realizado con este fin, las cuales tienen su expresión más reciente en las propuestas que estamos impulsando para su aprobación en la Asamblea General de la OEA que se celebrará en junio de 2001 en San José.

## **Un antiguo compromiso**

En realidad el compromiso de la política exterior de Costa Rica con los derechos humanos no es nuevo. En efecto, a través de los años nuestro país ha participado activamente en la conformación tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos como del Sistema Interamericano. En 1965, Costa Rica revivió ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas la propuesta de creación del Alto Comisionado de los

---

\* Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica.

Derechos Humanos, la cual, luego de 28 años de insistencia se convirtió en realidad al ser aprobada en 1993 por la Cuadragésimo Octava Asamblea General de la ONU.

En el caso del Sistema Interamericano, el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos que se llevó a cabo en San José, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pilar fundamental del sistema de protección de los derechos humanos en nuestro continente. No en vano a esta Convención se le conoce como el “Pacto de San José”.

Como todo quehacer humano, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos se encuentra en evolución constante, en busca siempre de su perfeccionamiento. Desde hace varios años se venía debatiendo la necesidad de tomar algunas medidas para su fortalecimiento, pero ha sido en años recientes que esta meta se ha venido concretando.

#### **El debate actual sobre el fortalecimiento del sistema interamericano**

Esa partir de la Vigésimo Sexta Asamblea General de la OEA, celebrada en Panamá en junio de 1996, cuando el debate actual sobre el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano toma fuerza<sup>1</sup>. Así, en la resolución AG/RES 1404 (XXVI-O/96), al tenor de la discusión sobre el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Asamblea General, entre otros llamados, le encomendó al Consejo Permanente realizar una evaluación del funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos con miras a iniciar un proceso que permitiera su perfeccionamiento, incluida la posibilidad de reformar los instrumentos jurídicos correspondientes. Asimismo, dispuso iniciar un diálogo entre los Estados Miembros con miras a perfeccionar el sistema, con la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana.

Otras acciones importantes que contribuyeron con este proceso incluyen el documento que el Secretario General de la OEA, César Gaviria, presentó al Consejo Permanente en noviembre de ese año, señalando algunos problemas del sistema y sus posibles soluciones<sup>2</sup>, al igual que un seminario organizado por la CIDH en diciembre de 1996, en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1404. En forma similar, la Comisión de Asuntos

1 Ver Ventura Robles, Manuel. “El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” *Ruptura*. Revista Anual de la Asociación Escuela de Derecho (Quito, Ecuador) Tomo I: 47-71, 2000.

2 “Hacia una nueva visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (1996).

Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente realizó varias sesiones para discutir el tema del fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, incluyendo la convocatoria a una sesión especial en abril de 1997 en la que participaron expertos gubernamentales.

Estos esfuerzos fueron reconocidos en la Vigésimo Séptima Asamblea General de la OEA, celebrada en Lima en junio de 1997, en la cual, mediante la Resolución AG/RES 1488 (XXVII-O/97) se le encomendó además al Consejo Permanente que continuara la consideración integral de los distintos aspectos relativos al fortalecimiento y perfeccionamiento del Sistema, con el mandato de someter a la próxima Asamblea General sus recomendaciones. A la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos le encomendó que promoviera un diálogo con la participación de los órganos del Sistema, con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y con organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Sin embargo, durante ese año no se produjeron mayores avances al respecto, por lo que en la Vigésimo Octava Asamblea General celebrada en Caracas, Venezuela en junio de 1998, se aprobó la Resolución AG/RES 1546 (XXVIII-O/98), en la que se repite el llamado de la Asamblea General anterior en términos similares.

Con estos antecedentes, a sólo unos meses de haber iniciado nuestro Gobierno, el 10 de diciembre de 1998 asumimos un doble compromiso institucional. Por un lado, en el marco de la celebración de la Semana de Derechos Humanos en nuestro país, nos comprometimos a revisar la agenda pendiente de Costa Rica en materia de derechos humanos, principalmente en cuanto a la ratificación y depósito de instrumentos de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Así, en un corto plazo de tiempo, y en el ámbito del Sistema Interamericano, impulsamos la ratificación y depósito de la Convención Interamericana contra la Tortura, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” y de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Por otro lado, también asumimos un compromiso de trabajar activamente para perfeccionar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Como una primera acción, durante la Vigésimo Novena Asamblea General de la OEA, celebrada en Guatemala en junio de 1999, y como respuesta a una carta que personalmente le entregué a cada uno de los Cancilleres de los Estados Miembros participantes, el 7 de junio se tomó la Resolución AG/RES 1664 (XXIX-O/99) “Celebración del Trigésimo Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ‘Pacto de San José de Costa

Rica' y el Vigésimo Aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Con esta resolución se acordó realizar en Costa Rica la celebración de estos aniversarios como un acto oficial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en noviembre de ese año. En esta Asamblea General también se aprobó la resolución AG/RES 1633 (XXIX-0/99) que insta a los Estados Miembros a promover iniciativas y medidas concretas para reforzar la estructura institucional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y se le encomienda al Consejo Permanente continuar evaluando el Sistema para su fortalecimiento y perfeccionamiento.

De acuerdo con el mandato de la Resolución 1664, el 22 de noviembre de 1999 se realizó en San José un acto solemne de celebración del Vigésimo Aniversario de la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del Trigésimo Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", y del Cuadragésimo Aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En este acto, que fue seguido por un seminario organizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup>, participaron el Secretario General de la OEA, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Presidente del Consejo de la Universidad para la Paz, así como los representantes de veintiséis países americanos, incluyendo 12 Ministros y 4 Viceministros.

La convocatoria a esta celebración se aprovechó para llevar a cabo ese mismo día, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país, un Diálogo Informal de Cancilleres sobre el tema del fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este Diálogo participaron las delegaciones de los veintiséis países americanos y el Secretario General de la O.E.A.

Como resultado de este Diálogo se aprobó la "Declaración en ocasión del XXX Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX Aniversario del establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y XL Aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en la cual se hace un reconocimiento a la importancia del Sistema para el continente, se aceptan sus limitaciones y se expresa un compromiso con su fortalecimiento y perfeccionamiento, incluyendo la

3 Seminario "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI", San José, 23-24 de noviembre de 1999. En este seminario se produjeron varias recomendaciones concretas para fortalecer el sistema. Anteriormente, el 20 de setiembre de ese mismo año, la Corte también había convocado a un grupo de expertos para debatir este tema.

promoción de la adhesión de la totalidad de los países a los instrumentos emanados del Sistema.

Asimismo, en este Diálogo se aprobó una Resolución mediante la cual se conformó un Grupo de Trabajo Ad-hoc, el cual estaría integrado por representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la OEA, un representante del Secretario General de la OEA, un representante del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un representante del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y un experto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Este Grupo de Trabajo Ad Hoc tendría como finalidad presentar un plan de acción para el fortalecimiento y desarrollo del sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Como parte de este esfuerzo de promoción, en diciembre de 1999 el Presidente de la República de Costa Rica, Dr. Miguel Angel Rodríguez, remitió una carta a sus homólogos de los países que a la fecha no habían ratificado el "Pacto de San José" o que no habían aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instándolos a dar tal paso "para integrarse de manera plena al Sistema de Protección Internacional de los Derechos Humanos que existe en nuestro continente".

Posteriormente, y atendiendo nuestra invitación, el 11 y 12 de febrero del año 2000 se llevó a cabo en San José, en las instalaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc. A esta reunión acudieron representantes de diecinueve países de la región, de la Secretaría General de la OEA, de la CIDH, de la Corte Interamericana y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Esta reunión fue sumamente productiva, y se produjo un documento de recomendaciones concretas sobre los siguientes temas:

- Financiamiento de los órganos del sistema.
- Ingreso pleno de los Estados miembros al Sistema Interamericano Convencional de Derechos Humanos.
- Promoción de los Derechos Humanos y de medidas nacionales para la aplicación del derecho internacional de los Derechos Humanos.
- Papel de los órganos políticos como garantes del funcionamiento del Sistema y en especial del cumplimiento de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Adecuación de aspectos procesales en las actividades de la Comisión y de la Corte.
- Continuidad y seguimiento de los trabajos.

Unos días antes de esta reunión, la Corte Interamericana celebró también una reunión de expertos, en la cual se produjeron recomendaciones puntuales. Cabe mencionar asimismo que la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, bajo la presidencia del Embajador mexicano, inició un diálogo entre Estados Miembros, los órganos de protección del Sistema y las organizaciones no gubernamentales, que se llevó a cabo entre septiembre de 1999 y marzo del 2000.

### El mandato de Windsor

Las conclusiones de este diálogo en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, alimentadas y fortalecidas por la reunión de Cancilleres de noviembre de 1999 y las recomendaciones del Grupo Ad Hoc, fueron aprobadas por la Trigésima Asamblea General de la OEA que se llevó a cabo en Windsor, Canadá, en junio de 2000. Esta es la primera vez que la Asamblea General hace recomendaciones concretas para ser adoptadas por los Estados Miembros y los órganos de derechos humanos. Algunas de estas recomendaciones, enunciadas en la resolución AG/RES 1701 (XXX-O/00) son, en resumen, las siguientes:

- Que el Consejo Permanente promueva el aumento de los recursos asignados a la Corte y a la Comisión Interamericanas.
- Que los Estados Miembros firmen, ratifiquen o se adhieran a la Convención Americana y demás instrumentos interamericanos de derechos humanos, aceptando asimismo la competencia obligatoria de la Corte Interamericana.
- Que los Estados adopten las medidas necesarias para asegurar la aplicación de las normas interamericanas de derechos humanos en el ámbito interno, así como el cumplimiento de las decisiones o sentencias de la Corte Interamericana (para aquellos que han aceptado la competencia de la Corte) y las recomendaciones de la Comisión Interamericana.
- Que la Comisión Interamericana considere la posibilidad de definir, entre otras cosas, criterios para la apertura de casos, para la remisión de casos a la Corte Interamericana, y realizar esfuerzos para que la tramitación de casos individuales se realice de la manera más expedita posible y con plazos razonables.
- Que la Corte Interamericana considere la posibilidad de permitir la participación directa de la víctima, en calidad de parte, en los procedimientos seguidos, a partir del momento que el caso es sometido a su competencia, y que desarrolle disposiciones reglamentarias que eviten la duplicación de procedimientos, en particular la producción de prueba.

En atención a este mandato, el 24 de noviembre de 2000 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su 49 período ordinario de sesiones, reformó su Reglamento, incorporando algunas de las recomendaciones de la Resolución 1701. El nuevo Reglamento entrará en vigor el 1 de junio de 2001. Por su parte, la Comisión Interamericana, en su 109 período extraordinario de sesiones, que concluyó el 8 de diciembre de 2000, culminó el proceso de reformas a su Reglamento, las cuales entrarán en vigencia el 1 de mayo de 2001. Muchas de estas reformas incorporan las recomendaciones antes descritas.

### Una tarea incompleta

Se aprecia que el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha dado grandes avances recientemente, en particular en el último año. No obstante, creemos que todavía es necesario dar otros pasos para consolidar este proceso. Creemos, asimismo, que la próxima Asamblea General de la OEA en junio de 2001 es el momento idóneo para hacerlo.

En primer lugar, un Sistema Interamericano efectivo de protección de los Derechos Humanos debe tener la capacidad para recibir y procesar adecuada y expeditamente la mayor cantidad posible de denuncias. En el caso de la CIDH, los informes temáticos y por país también constituyen una contribución valiosa al sistema, por lo que su práctica debe ser fomentada y ampliada. Para ello es necesario dotar a los órganos del sistema con los recursos materiales y humanos para poder hacerle frente a estas responsabilidades.

Asimismo, y sujeto a lo anterior, parece también indispensable que tanto la CIDH como la Corte Interamericana dispongan de la mayor cantidad de tiempo para sesionar y resolver los asuntos que le sean sometidos a su consideración, una carga de trabajo que idealmente debería aumentar en la medida que el sistema se haga más efectivo. De aquí que tanto la CIDH como la Corte deberían aspirar a funcionar en forma permanente a la mayor brevedad posible. Esta transición deberá ser planeada en conjunto con ambos órganos y tomarse las medidas necesarias para lograrla gradualmente, incluyendo la revisión del régimen de emolumentos e incompatibilidades de los Jueces y Comisionados. Esta meta, desde luego, está sujeta a una mayor disponibilidad de recursos para ambos órganos, tanto financieros como humanos.

Por otra parte, es importante para la efectividad del sistema que los órganos políticos de la OEA –el Consejo Permanente y la Asamblea Gene-

ral— puedan darle el mayor seguimiento posible a las recomendaciones de la Comisión y las resoluciones de la Corte Interamericana. Es también conveniente que los Estados aludidos por la CIDH y la Corte tengan la oportunidad para explicar las medidas que han tomado en atención a las recomendaciones de la CIDH y las resoluciones de la Corte, o bien que expliquen por qué no lo han podido hacer.

Para ello, hemos propuesto un procedimiento mediante el cual cada año, a más tardar el 1 de marzo, la Comisión y la Corte enviarían al Consejo Permanente un informe referente al cumplimiento de los Estados Miembros de informes y recomendaciones de la Comisión y de las resoluciones de la Corte. La Comisión también remitirá los informes de carácter individual o general, temáticos o por países que haya elaborado. El Consejo Permanente invitaría luego a los Estados Miembros interesados a hacer una presentación pública sobre las medidas que hubieran adoptado en atención a las recomendaciones o resoluciones de los órganos del Sistema.

Posteriormente, el Presidente del Consejo Permanente informaría a la Asamblea General, como un punto de la agenda de esta, acerca de las deliberaciones en el Consejo sobre el cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones de los órganos del Sistema. Este informe sería precedido por una presentación por parte de los Presidentes de la Corte y la Comisión ante la misma Asamblea General. También esta oportunidad se debería aprovechar para que el Presidente del Consejo Permanente informara asimismo sobre el estado de la ratificación de cada instrumento por los países miembros. Es evidente que la eficacia del Sistema Interamericano depende de que todos los Estados Miembros suscriban y ratifiquen todos sus instrumentos de derechos humanos.

Por último, creemos importante que las víctimas tengan la posibilidad de someter su caso a conocimiento de la Corte Interamericana una vez que los procedimientos ante la CIDH se hayan agotado. Si bien el nuevo Reglamento de la CIDH establece que los casos en que los Estados miembros no acaten las recomendaciones de la CIDH expresadas en el informe del artículo 50 del Reglamento serán sometidos a la Corte excepto por decisión fundada de la mayoría absoluta de sus miembros, siempre existe la posibilidad de que el caso no llegue a la Corte. Por ello, hemos impulsado un Protocolo Facultativo para que aquellos Estados que quieran darle una garantía adicional a sus ciudadanos lo hagan permitiendo que estos puedan acudir eventualmente a la jurisdicción de la Corte Interamericana una vez agotado el procedimiento ante la CIDH. Para ello se les otorgaría un plazo de tres meses contados a partir del vencimiento del plazo que establece el artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es de esperarse que cuando se emite este informe se parte de que el caso tiene méritos suficientes como para ser conocido eventualmente por la Corte.

Al proponerse un Protocolo Facultativo se evita modificar la Convención Americana, pues los efectos de la reforma se aplicarían únicamente a aquellos Estados que la ratifiquen. Además esta garantía se aplicaría únicamente a hechos ocurridos con posterioridad a la entrada en vigencia del Protocolo.

La Carta de la OEA nos enuncia en su Preámbulo que la misión histórica de América es ofrecer a sus habitantes una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones. Esta premisa fundamental nos recuerda que el fin último de toda organización humana, ya sea política, social, religiosa o económica, debe ser siempre el bienestar de las personas, que es lo que en última instancia sirve para medir el éxito o el fracaso de esa organización. Ideales como la democracia, el desarrollo económico, la equidad de oportunidades o incluso la libertad no son más que medios que hemos concebido con un único propósito: que todos los seres humanos, sin distinción alguna, puedan gozar de las mejores condiciones de vida posibles. Es por esto que el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos debe garantizar el pleno acceso a la justicia al más alto nivel para todos los habitantes del continente.

# REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

*Carlos M. Ayala Corao\**

## Introducción

No es exagerado afirmar, que el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) ha sido el área que mayor proyección y prestigio le ha dado a la Organización de Estados Americanos (OEA), dentro y fuera del hemisferio. Ello ha sido, sin duda, la consecuencia de un trabajo serio, profesional y constante, que por más de cuarenta años ha venido llevando a cabo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y en los últimos veinte años también la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIDH). El rol desempeñado por la CIDH durante la época de las dictaduras latinoamericanas, particularmente en las décadas de los setenta y los ochenta, en favor de la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la libertad personal, frente a las violaciones masivas y sistemáticas de dichos regímenes atroces, le valieron un prestigio bien ganado.

Desde el punto de vista cuantitativo, basta sólo con recordar que hasta la fecha la CIDH ha publicado casi 600 informes relativos a decisiones en casos individuales de violación de derechos humanos por los Estados miembros de la OEA, ha realizado 78 visitas generales o especiales a países (visitas *in loco*), ha presentado 50 informes sobre países a la Asamblea General (AG) de la Organización, ha sometido 35 casos y decenas de medidas provisionales ante la CtIDH, y ha adoptado numerosas medidas urgentes (medidas cautelares) para la protección de personas en peligro inminente. Cabe destacar asimismo, el trabajo de sus siete relatorías temáticas (libertad de expresión, pueblos indígenas, mujeres, niños, cárceles, trabajadores migratorios, y desplazados internos), y las diversas activida-

---

\* Ex Presidente y Ex Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1996 - 1999).

des de promoción educativa sobre el SIDH llevadas a cabo en países del hemisferio. Toda esta labor ha resultado en vidas salvadas, justicia para las víctimas, y la recuperación de sus memorias.

Durante la época de las dictaduras, donde la violación a los derechos humanos se llevaba a cabo de manera masiva y sistemática como política de estado, la CIDH se convirtió en el eje central de la OEA en su lucha por la salvaguarda de los valores fundamentales de la persona humana. Irónicamente, durante la época de las dictaduras en el hemisferio, y más concretamente en Latinoamérica, fue cuando la conciencia colectiva permitió en 1948 la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana), en 1959 la creación de la CIDH<sup>1</sup>, en 1967 la incorporación de la CIDH como órgano principal de la Carta de la Organización, y posteriormente en 1969 la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Además, fue durante esa época, cuando la AG de la OEA prestó mayor atención a los informes anuales y a los informes sobre países que presenta la CIDH en cumplimiento de su mandato. En tal sentido, basta recordar las polémicas discusiones en el seno de la AG de la OEA, con ocasión de la presentación por parte de la CIDH de sus informes anuales y sus informes sobre países con regímenes dictatoriales, particularmente del cono sur. Lo asombroso a estos efectos, es que durante esa época la AG asumía las discusiones y las resoluciones que adoptaba con todas sus consecuencias –como fue en los casos de Chile y Argentina–, llamando a los Estados a adoptar las recomendaciones de la CIDH, y animando a este órgano para seguir cumpliendo su mandato.

En contraste, durante la actual época democrática del hemisferio, y particularmente en Latinoamérica, la actitud tanto de los Estados en general como de los órganos políticos del sistema (Consejo Permanente -CP- y AG), se ha vuelto, por decir lo menos, indiferente, al punto de que ya los informes sobre países que ha presentado la CIDH en los últimos tres años ni siquiera han sido objeto de su consideración. Por otro lado, los informes anuales de la CIDH no suelen ser objeto de reflexión por los Estados ni por los órganos políticos en el seno de la organización, a fin de adoptar resoluciones específicas sobre temas necesarios como por ejemplo, el cumplimiento por los Estados concernidos de las recomendaciones de los informes sobre casos, o las recomendaciones generales que formula la CIDH a todos los Estados. En el caso de la CtIDH, no sólo no se inician debates sobre la repercusión de sus sentencias en el orden jurídico-político de los Estados,

1 Resolución sobre Derechos Humanos, Parte II, adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959. Acta Final, OEA. Documento OEA/Ser. C./II. 5, págs. 10-11.

sino que tampoco estos debates ocurren en relación al estado de cumplimiento de sus fallos. En un insólito caso reciente, la AG ni siquiera reaccionó cuando estando reunida en su Asamblea Anual, un Estado ejecutó a una persona que se encontraba bajo medidas provisionales de protección<sup>2</sup> por la CtIDH. Por otro lado, la decisión adoptada por el Presidente del Perú, de notificar a la OEA de su supuesto retiro con pretendidos efectos inmediatos de la jurisdicción contenciosa de la CtIDH, tampoco encontró reacción alguna en el CP, ni pronunciamiento político en contrario por parte de casi ningún Estado miembro.

Pareciera entonces que se ha roto o al menos desdibujado el consenso que parecía haberse logrado en las décadas pasadas entre los Estados miembros de la OEA, en relación al valor e importancia colectiva del sistema interamericano de derechos humanos. Es decir, en principio y en abstracto, todos los países miembros aceptan la idea y la existencia de un sistema básico de protección de los derechos humanos, pero cuando ese sistema adopta decisiones que tienen como destinatarios algunos Estados, éstos, suelen adoptar una actitud crítica respecto a la legitimidad del caso, o la solidez de la decisión, o los trámites seguidos, o simplemente su posibilidad de cumplir la decisión adoptada. Esta falta de consenso se manifiesta en el caso extremo de algunos Estados con posiciones “duras”, que tienen su defensa en la concepción dieciochesca de la soberanía nacional, como concepto absoluto de la jurisdicción del Estado y límite a la comunidad internacional. Pareciera entonces que estos Estados perciben las acciones de la CIDH y de la CtIDH como potencialmente dañinas a sus “intereses” en el sentido de imagen o reputación internacional, y por ello sus reacciones estarían orientadas a contrarrestar esta supuesta campaña de desprestigio que se proponen contra el Estado los órganos del SIDH. Asimismo, según esta visión, los supuestos “aliados” de los órganos del sistema son las organizaciones no gubernamentales (ONG’s), quienes representan intereses de grandes potencias del hemisferio y fuera de él, o son agentes encubiertos del capitalismo, el comunismo, el terrorismo, la guerrilla, el narcotráfico, la oposición política, intereses económicos, y sabe Dios cuántas sandeses más.

Afortunadamente, esta visión contrasta con un sistema en consolidación, que tiene su expresión en que todos los Estados miembros de la OEA, al ratificar la Carta de la Organización, han aceptado someterse a la CIDH como órgano de promoción de la observancia y defensa de los derechos

2 Caso de *Anthony Briggs* quien estando bajo la protección de medidas provisionales de la CtIDH de fecha 29-8-98, reiteradas por orden de fecha 25-5-99, la sentencia de pena de muerte fue ejecutada por Trinidad y Tobago, estando reunida la AG en Guatemala en junio de 1999.

humanos, entendiendopor éstos, al menos, los contenidos en la Declaración Americana. Este sentido de universalidad de un sistema básico de derechos humanos en la OEA, tiene su expresión en que la CIDH es el órgano principal común bajo la Carta, para ejercer las funciones de promoción y protección establecidas en su Estatuto, como se dijo, respecto de todos los Estados miembros de la Organización. A ello ha ayudado, sin duda, la evolución sufrida en el estatus de la Declaración Americana, como fuente obligatoria de obligaciones internacionales de los Estados miembros de la OEA, conforme a la interpretación dada por la CtIDH<sup>3</sup>.

Asimismo, la visión “dura”, anteriormente descrita, contrasta con una tendencia a la ratificación de los tratados sobre derechos humanos del sistema interamericano, la cual ha tenido su expresión, en *primer lugar*, en el hecho de que el Pacto de San José esté en vigencia en más de las dos terceras partes de los Estados miembros de la OEA, ello es, en 24 de los 35 países<sup>4</sup>; en *segundo lugar*, en que con la reciente incorporación (1998) de Brasil, Haití, México, y República Dominicana, ya son 21 los Estados partes sujetos a la jurisdicción obligatoria de la CtIDH; y, *por último*, en la entrada en vigencia de los siguientes nuevos tratados interamericanos en la materia: en 1987 la “Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura”, en 1991 el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la “Abolición de la Pena de Muerte”, en 1995 la “Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” (Convención de Belém Do Pará), en 1996 la “Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas”, y en 1999 el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Protocolo de San Salvador).

El SIDH ha sido objeto de diversas reflexiones y planteamientos de reforma en los últimos años<sup>5</sup>. En la actualidad, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente, está llevando a cabo un diálogo sobre el fortalecimiento y la reforma de SIDH.

3 Ver, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de Julio de 1989, sobre “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

4 De hecho habrían sido 25, a no ser por la denuncia de este instrumento hecha por Trinidad y Tobago, la cual entró en vigencia el 26 de mayo de 1999.

5 Seminario sobre el Sistema Interamericano para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, organizado por la CIDH y celebrado en la sede la OEA en Washington, D.C. del 2 al 4 de diciembre de 1996. Ver, *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. I.I.D.H. San José, Costa Rica, 1998. Ver además el papel de trabajo “Hacia una nueva visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Secretaría General de la OEA/Ser. 6, CP/doc. 2828/96, 26-11-96.

Más recientemente, el 22 de noviembre de 1999, los Cancilleres y Jefes de Delegación, reunidos en San José de Costa Rica, con ocasión de la celebración del 30º Aniversario del Pacto de San José, el 20º Aniversario de la CtIDH y el 40º Aniversario de la CIDH, resolvieron conformar un Grupo de Trabajo *Ad-Hoc*, con el objeto de elaborar un “plan de acción para el fortalecimiento y desarrollo” del SIDH. Dicho grupo debía reunirse en diferentes Estados partes del Pacto de San José, con la finalidad de presentar dicho plan de acción para aprobación de los señores Ministros de Relaciones Exteriores en la AG que se realizó en Canadá en el año 2000. No obstante ello, no se especificó el alcance y objetivo del referido plan de acción, y lamentablemente dicha resolución estuvo precedida por un diálogo crítico sobre el SIDH, en particular, contra la CIDH y las ONG’s. Además resulta contradictorio, por decir lo menos, que dicho Grupo de Trabajo únicamente esté integrado por representantes de los Estados partes del Pacto de San José (además de los Presidentes de la CIDH, la CtIDH y representantes del Secretario General-SG- y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos), pudiendo “invitar” a participar a los demás Estados Miembros de la OEA. Pero, ¿cómo se puede preparar un plan de acción sobre el SIDH para la aprobación de la AG de la OEA, es decir, por todos los Estados Miembros, por un grupo de trabajo integrado únicamente por algunos de ellos? En otras palabras, ¿cómo se puede excluir a algunos Estados Miembros de la OEA de una iniciativa que incluye un órgano principal de la Carta (CIDH), un tratado del sistema interamericano (Pacto de San José), y su consideración formal por la AG de la Organización?

Durante los días 10 y 11 de febrero del año 2000 se celebró en San José de Costa Rica la primera reunión de expertos gubernamentales del Grupo de Trabajo *Ad-Hoc* con representantes de los cancilleres. La reunión culminó con la aprobación de un importante documento de “conclusiones” mediante el cual se formularon recomendaciones a los cancilleres en el marco del mandato de un plan de acción para el fortalecimiento y apoyo del SIDH.

Estas conclusiones y recomendaciones se refieren a las siguientes cinco (5) áreas:

*Primera:* Financiamiento, a fin de que se adopten medidas que permitan aumentar sustancialmente los recursos que se precisen para los órganos del SIDH. *Segunda:* Universalización del SIDH, mediante la firma, ratificación y/o adhesión de todos sus tratados (convenciones) y protocolos, y el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la CtIDH por parte de todos los Estados Miembros de la OEA. *Tercera:* Promoción de los derechos humanos y medidas nacionales para la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Cuarta:* Papel de los órganos políticos de la OEA como garantes del

funcionamiento del sistema, y en especial del cumplimiento de las decisiones de los órganos del SIDH. *Quinta:* Adecuación de aspectos procesales en las actividades de la CIDH y la CtIDH. En tal sentido se le recomendó a los cancilleres que soliciten a la CIDH y a la CtIDH que, en cuanto órganos competentes del SIDH y luego de estudiadas todas las preocupaciones de los Estados y de los representantes de la sociedad civil, realicen coordinadamente las reformas reglamentarias que estimen necesarias para mejorar el funcionamiento del SIDH.

Finalmente, el Grupo de Trabajo *Ad-Hoc* dejó en claro que el mismo estaba integrado por todos los Estados Miembros de la OEA y no sólo por los Estados partes del Pacto de San José. Asimismo, dicho Grupo acordó examinar en una próxima reunión el desarrollo de las recomendaciones expuestas y le solicitó a Costa Rica que ejerciera la Secretaría del mismo.

En fin, frente a los retos y ambivalencias del SIDH en estos momentos, cabe preguntarse: ¿es útil ese sistema?, e independientemente de ello, ¿cuál es su futuro?

## I. ¿Y ENTONCES...ES ÚTIL EL SISTEMA?

El término “utilidad” del sistema lo emplearemos en su acepción denominadora de *servir para algún objetivo o para alguien*. Es decir, reformulándonos la pregunta ésta sería entonces la siguiente: ¿para quién es útil el SIDH? o ¿sirve el SIDH para algo? La respuesta a nuestra pregunta está lógicamente condicionada por la definición de a quién representamos cuando hacemos esta pregunta, y más aún, qué concepción tiene ese sujeto, y su relación con el valor representado por los derechos humanos. Tomemos entonces para ello, un caso práctico de la realidad: María Elena Loayza Tamayo (M.E.L.T), quien se desempeñaba como profesora en la Universidad San Martín de Porres en Lima (Perú), fue detenida arbitrariamente el 6-2-93 por la División Nacional contra el Terrorismo (Dincote) del Perú, fue torturada e incomunicada, y sometida a proceso bajo las leyes antiterroristas (Decretos Leyes Nos. 25.475 y 25.659), en virtud de lo cual no tuvo la libertad para escoger su abogado, no pudo promover libremente las pruebas que estimaba pertinentes para su defensa, y fue juzgada por un juez sin rostro. M.E.L.T fue declarada inocente el 11-8-93; pero no obstante ello, se ordenó su sometimiento a un nuevo proceso por los mismos hechos que ya había sido juzgada. De esta forma, M.E.L.T. –como era previsible– fue de nuevo juzgada y declarada culpable en sentencia dictada por un Tribunal Especial sin rostro el 10-10-94, resultando condenada a 20 años de prisión. Esta sentencia fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 6-10-95. El 6-5-93 su hermana Carolina Loayza Tamayo conjuntamente con una ONG habían introducido una petición ante la CIDH, alegando

que los hechos descritos configuraban violaciones al Pacto de San José, y que, en definitiva, su hermana M.E.L.T. era absolutamente inocente del supuesto delito que se le imputaba, por confusión con la identidad de otra persona. La CIDH dio el trámite reglamentario a la petición, y al final adoptó un informe en el cual concluyó afirmativamente sobre las violaciones denunciadas, formulándole al Estado peruano las recomendaciones reparadoras. Al no dar cumplimiento el Estado a las recomendaciones formuladas, la CIDH decidió someter el caso a la CtIDH el 2-1-95. Luego de los trámites reglamentarios correspondientes, la CtIDH en fecha 17-9-97 dictó su sentencia de fondo, concluyendo que los hechos demandados configuraban una violación de los derechos humanos de M.E.L.T. a la libertad, integridad personal, debido proceso y a no ser enjuiciada dos veces por los mismos hechos (arts. 1.1, 5, 7, 8 y 25 del Pacto de San José); y, en consecuencia, la Corte ordenó su libertad inmediata. El gobierno peruano liberó a M.E.L.T. el 16-10-97.

En relación al pago de la compensación por los daños morales y físicos sufridos por la víctima, así como por los gastos, costos y honorarios incurridos por la víctima para poder ejercer su defensa ante el sistema interamericano, la CtIDH emitió su sentencia en fecha 27-11-98. Sin embargo, dicha sentencia no ha sido cumplida por el Estado peruano hasta la fecha, el cual ha manifestado que no va a cumplir con ella, poniéndose en franca rebeldía frente a la cosa juzgada de dicho tribunal internacional<sup>6</sup>. Frente a ello recordemos solamente lo establecido en el artículo 68.1 del Pacto de San José, el cual dispone que “Los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.

Pero, además del pago pendiente de las reparaciones acordadas por la CtIDH, es importante destacar que M.E.L.T. se convirtió en la primera víctima (viva), cuyo derecho humano a la libertad pudo ser restablecido, gracias al funcionamiento efectivo del sistema interamericano. Decimos

6 El Estado peruano informó a la CtIDH de la Resolución de la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema del Perú de 14 de junio de 1999, por la cual declaró “inejecutable” dicha sentencia de la CtIDH y ordenó su “devolución”. Visto el parecer de la CIDH y la víctima, la CtIDH mediante Resolución de 17 de noviembre de 1999 decidió:

“1. Declarar que, de acuerdo en el principio básico *pacta sunt servanda*, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado tiene el deber de dar pronto cumplimiento a la sentencia de reparaciones de 27 de noviembre de 1998 dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Loayza Tamayo.

2. Notificar la presente Resolución al Estado, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la víctima”.

víctima “viva”, porque hasta esa fecha, todos los casos anteriores ante la CtIDH se referían a víctimas que habían sido objeto de ejecuciones arbitrarias o desapariciones forzadas.

### *¿Fue útil el SIDH para M.E.L.T.?*

Indudablemente que el SIDH fue útil a los efectos de que a M.E.L.T. se le hiciera justicia, y ello se concretó particularmente en la recuperación de su libertad. Además de esta reparación, el derecho de la víctima a que la verdad fuese relatada oficialmente ante el mundo, obtuvo su realización a través de las sentencias internacionales dictadas en su caso. Actualmente M.E.L.T. está en Chile, sometida a tratamientos para su recuperación física e intelectual. La utilidad del sistema, en cuanto al pago de las indemnizaciones, está sometida a prueba, no por culpa de M.E.L.T. ni de la CIDH ni de la CtIDH ni de su hermana ni de las ONG's, sino única y exclusivamente del Estado.

### *¿Fue útil el SIDH para el Estado?*

La respuesta a esta pregunta depende de la concepción con la que se aborde. Si se asumiera que el objetivo del Estado era luchar a cualquier precio contra el terrorismo, lo cual pasaba por torturar una persona e incomunicarla, para posteriormente condenarla a como diera lugar, así sea violando su derecho al debido proceso, el SIDH no le fue útil. Por ello, si el objetivo del Estado era mostrar la condena de M.E.L.T. como un caso más de la lucha contra el terrorismo, el sistema no le fue útil. Si el objetivo del Estado era ejercer “soberanamente” su poder sin la mirada o supervisión de tribunales internacionales creados por tratados ratificados libremente, el sistema no le fue útil. Si el objetivo del Estado era no ser monitoreado en cuanto a la compatibilidad de sus leyes antiterroristas con el Pacto de San José, sobre el respeto a los derechos humanos por sus autoridades de policía e investigación, así como respecto a su poder judicial y su justicia militar, el sistema no le fue útil. Si el objetivo del Estado era evitar una condena internacional que expusiera su prestigio como Estado en materia de derechos humanos, el sistema no le fue útil.

Pero si por el contrario, el objetivo del Estado era garantizarle a sus habitantes la protección internacional de sus derechos humanos, el sistema le fue útil. Si el objetivo del Estado era identificar sus leyes incompatibles con el Pacto de San José, a fin de poder cumplir con su obligación de adaptarlas, el sistema le fue útil. Si el objetivo del Estado era poder identificar prácticas abusivas en sus cuerpos de seguridad, a fin de corregirlas, el sistema le fue útil. Si el objetivo del Estado era identificar deficiencias en

su sistema de administración de justicia y sentencias violatorias del Pacto de San José, a fin de corregirlas, el sistema le fue útil. Si su objetivo era respetar y dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales derivadas de las decisiones de sus órganos, el sistema le fue útil cuando cumplió con su decisión de poner en libertad a la víctima, pero no cuando ha dejado de cumplir con el pago de las indemnizaciones ordenadas.

Como vemos, la utilidad del SIDH está determinada por la concepción que se tenga sobre cuál es su objetivo. Así, un Estado que vea en el sistema un complemento y correctivo de su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, así como una oportunidad para hacer justicia en casos concretos, verá al sistema como su gran aliado, y las decisiones de éste representarán una oportunidad más para ratificar sus compromisos internacionales en la materia. Probablemente estos Estados tengan una concepción de los derechos humanos como objetivo fundamental del poder público y como límite natural de su soberanía. Mientras que un Estado que no quiere ser molestado por lo que hagan sus policías ni sus fuerzas armadas ni sus tribunales, independientemente de si se respetan o no los derechos humanos, y que a la par se sienta agredido o manchado en su reputación internacional cuando un órgano del sistema lo condena en un caso por violación de derechos humanos, y que además considera que en definitiva todas estas cosas son un “asunto interno” de soberanía, verá en el sistema un elemento exógeno, extraño, incómodo y potencialmente peligroso para su noción de soberanía y de reputación internacional.

De allí entonces que para que el SIDH goce del apoyo de los Estados, se requiere como condición necesaria que éstos lo asuman no sólo normativamente sino, además, como parte de su concepción política integral y por ende de su actuación internacional. En definitiva, que los Estados conciban a la OEA no sólo como un foro político para el diálogo hemisférico, no sólo como un instrumento de proyectos de cooperación específicos, sino como una organización continental para promover con todas sus implicaciones, los valores hemisféricos comunes que representan la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Que los Estados compartan que una violación a los derechos humanos de una persona, no es un asunto aislado entre esa persona y su Estado, sino que además están interesados colectivamente todos los Estados y la OEA, porque se está vulnerando un bien jurídicamente protegido por el sistema y por tanto, un valor protegido continentalmente por todos los Estados. Si estos presupuestos son asumidos, posiblemente nos ahorraríamos explicaciones a la hora de discutir los informes anuales de la CIDH y la CtIDH, así como a la hora de instar a los Estados a dar cumplimiento a las decisiones de estos órganos, y a la hora de asignarles los recursos adecuados a sus mandatos.

## II. LOS SISTEMAS DE DERECHOS HUMANOS NACIONALES Y EL SISTEMA INTERAMERICANO: ¿AISLAMIENTO, ENFRENTAMIENTO O CONVERGENCIA?

Otro elemento importante de analizar, es la noción de “sistemas” de protección de los derechos humanos. Este tema se refiere a la relación existente entre los sistemas nacionales y los sistemas internacionales, en nuestro caso, el sistema interamericano. En efecto, un sistema internacional de derechos humanos actúa, en principio, de manera subsidiaria. Es decir, el SIDH presupone que la obligación de proteger a las personas contra las violaciones a sus derechos humanos le compete, en primera línea, a los propios Estados. Ello se explica, entre otras razones, por el hecho de que como habitantes o ciudadanos que somos de los Estados respectivos, estamos no sólo bajo su jurisdicción, sino, además, bajo su responsabilidad inmediata. Por ello, sería impensable, en circunstancias normales, que el SIDH sustituya, por ejemplo, a los tribunales nacionales en su responsabilidad de proteger las violaciones a los derechos humanos de los habitantes de un Estado. Además, el acceso de los ciudadanos a los tribunales locales debe ser mucho más inmediato y eficiente. Lo ideal, en consecuencia, sería que, frente a los casos de violación de los derechos humanos imputables a un Estado, las víctimas pudieran acceder y obtener las reparaciones efectivas por parte de los tribunales nacionales.

En este escenario, el SIDH podría actuar como el sistema europeo, con carácter claramente subsidiario, para corregir los casos que, por excepción, no son reparados por los sistemas nacionales; o en otros supuestos, para establecer un estándar común de interpretación del Pacto de San José a todos los Estados partes. En estos casos, los tribunales nacionales no sólo deberían servir de instrumentos para ejecutar, en el derecho interno, las decisiones reparatorias ordenadas por los órganos del sistema interamericano (ej. investigar y sancionar a los responsables, e indemnizar a las víctimas o a sus familiares); sino que, además, deberían tomar debida nota de la jurisprudencia establecida por aquellos órganos, a fin de incorporarla a su jurisprudencia interna y así evitar que casos futuros tengan que ser llevados ante los foros internacionales.

No obstante, debido a la situación crítica de los poderes judiciales de la región, por diversas causas, éstos no suelen actuar eficazmente para reparar los casos de violación a los derechos humanos. El resultado de ello es, que al no funcionar como debe ser los poderes judiciales, los casos terminan llegando al SIDH a fin de obtener las reparaciones necesarias. Por ello, si los Estados comprendieran y asumieran a cabalidad que su objetivo debería ser el de corregir las deficiencias de sus poderes públicos y, en particular, las del poder judicial, a fin de que éstos sean la garantía efectiva de la protección

judicial de las personas frente a las violaciones de los derechos humanos, la situación sería otra. Entonces sí tendríamos un “orden de sistemas”, donde los sistemas nacionales serían en realidad los encargados, por regla general, de garantizar efectivamente la tutela a los derechos humanos; el SIDH solo actuaría, en consecuencia, de manera complementaria cuando los sistemas nacionales no resulten reparadores u oportunos; y, al final, los sistemas nacionales serían los encargados de aplicar las decisiones de los órganos del sistema interamericano, adoptando para ello las medidas necesarias (ej. legislativas, administrativas o judiciales), con base en los procedimientos constitucionalmente establecidos.

## III. ¿ES EL SIDH CAUSA O EFECTO DE LOS PROBLEMAS?

Una de las críticas que a menudo se suelen escuchar por parte de representantes de algunos gobiernos respecto al SIDH, es que no respeta el funcionamiento de los mecanismos internos de los Estados, ya que interviene sin dejar que los asuntos que son de la competencia de los tribunales nacionales sean resueltos por ellos. Además, esa crítica expresa que el SIDH debería “deferir” a los Estados la solución definitiva de sus asuntos internos de derechos humanos, y no pretender sustituir a los órganos nacionales competentes.

La verdad es que todos los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos han sido concebidos de naturaleza “coadyuvante” o “complementaria” a la que ofrece el derecho interno de los Estados, tal y como lo expresa el propio Pacto de San José en su Preámbulo. Es decir, el SIDH supone la obligación principal de los Estados de respetar los derechos humanos de toda persona que esté bajo su jurisdicción, y en consecuencia, de garantizar su libre y pleno ejercicio<sup>7</sup>. Como parte de esa obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, los Estados se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y las disposiciones de los instrumentos internacionales, las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos<sup>8</sup>.

En este sentido, los instrumentos establecen la obligación de los Estados y, por tanto, el derecho humano de toda persona, de contar con un recurso efectivo, sencillo y breve, ante jueces o tribunales imparciales e independientes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales<sup>9</sup>. Por tal motivo, el SIDH está concebido para que los Estados asuman su obligación internacional de respetar los derechos humanos de las personas

7 Ver, art.1, CADH.

8 Ver, art. 2, CADH.

9 Art. XVIII de la DADDH y 25 de la CADH.

bajo su jurisdicción, y en caso de que ocurra una violación el Estado tiene la obligación de repararla, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos.

Con base en estos principios es que los instrumentos que rigen el SIDH consagran el derecho de petición o amparo internacional ante la CIDH. En efecto, toda persona, grupo de personas u ONG puede presentar ante la CIDH, peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a presuntas violaciones por parte de un Estado miembro de la OEA, de un derecho humano reconocido, según el caso, en el Pacto de San José o en la Declaración Americana<sup>10</sup>. Lógicamente, si el Estado ha ratificado el Pacto de San José, los derechos humanos denunciados serán, en principio, los contenidos en dichos instrumentos<sup>11</sup>. Mientras que, si el Estado no ha ratificado el Pacto de San José, los derechos humanos tutelables por el SIDH son, en principio, los contenidos en la Declaración Americana. En todo caso, ante determinadas situaciones, la CIDH ha integrado en su interpretación a derechos específicos contenidos en otros instrumentos, como es el caso del derecho internacional humanitario que rige las situaciones de conflicto armado interno e internacional<sup>12</sup>.

Esta complementariedad de los mecanismos internacionales de protección tiene su expresión en el principio de admisibilidad de las peticiones individuales ante la CIDH, cuando se hayan agotado los recursos internos. Es decir, como principio general, el SIDH no puede declarar la admisibilidad de las peticiones que le sean presentadas, a menos que se hayan interpuesto

10 Art. 26, Reglamento de la CIDH, en concordancia con el art. 20.b del Estatuto de la CIDH y el art. 44 de la CADH.

11 No obstante, conforme a la norma de interpretación del Pacto de San José contenida en su artículo 29, estos derechos también comprenden los contenidos en las constituciones y leyes de los Estados, los contenidos en la Declaración Americana y otros actos similares, en otros tratados sobre derechos humanos, y los derechos y garantías inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno. Además, conforme a la jurisprudencia de la CIDH, si se denuncia la violación de un mismo derecho contenido en el Pacto de San José en la Declaración Americana, debe admitirse la petición únicamente en lo que respecta al Pacto, a menos de que se trate de una violación ocurrida con anterioridad a la entrada en vigencia de éste; o que habiendo ocurrido igualmente con anterioridad haya permanecido con posterioridad de manera continuada, en cuyo caso podría catalogarse como una violación a ambos instrumentos.

12 Se trata fundamentalmente de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos I y II. Para los Estados no partes del Pacto de San José, ver por ejemplo, CIDH, Informe No. 109/99 -*Coard y otros*, caso N° 10.951, (Estados Unidos). En este informe se hacen citas de los informes generales de la CIDH sobre países, en los cuales aplicaron los principios del Derecho Internacional Humanitario bajo la Declaración ej. Nicaragua y Paraguay. Para los Estados partes, ver por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1997, Informe No. 55/97, *Juan Carlos Abella*, caso N° 11.137 (Argentina).

y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos<sup>13</sup>. Ahora bien, estos principios de derecho internacional admiten entre las excepciones al no agotamiento de los recursos internos por razones obvias de justicia, las siguientes<sup>14</sup>:

- 1º. cuando no exista en la legislación interna del Estado el debido proceso legal, para la protección del derecho que se alega violado;
- 2º. cuando no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o
- 3º. cuando haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Conforme a los principios de trámite de las peticiones individuales ante el SIDH, el peticionario debe demostrar, en principio, el cumplimiento de estos requisitos de admisibilidad, pero si el Estado quiere cuestionarlos, debe hacerlo en la primera etapa de la tramitación del caso ante la CIDH, pues de lo contrario, debe entenderse que ha efectuado una renuncia tácita a ello. Así mismo, si el Estado cuestiona el agotamiento de los recursos internos en una petición individual, tiene la carga de probar sus alegatos en este sentido, y, en particular, de indicar los recursos eficaces que existen en el ordenamiento jurídico interno y que no han sido, en su criterio, debidamente agotados. En este último supuesto, el peticionario debe probar el agotamiento de los recursos, o cuestionar la efectividad y disponibilidad de los mismos. En fin, se trata de toda una técnica procesal destinada a poner el énfasis en la obligación principal a cargo del Estado, de garantizar la reparación efectiva de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en su jurisdicción, y de permitir la puesta en marcha del SIDH como complementario al nacional, cuando estos recursos internos hayan sido agotados sin éxito, o en su defecto, cuando no existan, o no sean accesibles, o cuando habiendo sido ejercidos hayan sufrido un retardo injustificado en su decisión –es decir, más allá de un plazo razonable, a ser apreciado de acuerdo a las circunstancias de cada caso–<sup>15</sup>.

#### IV. LA CRISIS DE LOS PODERES JUDICIALES: CAUSA DE CASOS Y CASOS DE CAUSA

A pesar de los principios anteriormente expuestos en relación a la prioridad asignada al poder judicial de los Estados para reparar las viola-

13 Art. 37.1, Reglamento de la CIDH.

14 Art. 37.2, Reglamento de la CIDH.

15 Ver entre otras, Sentencia de 26 de Junio de 1987, Serie C, No. 1. CIDH, caso *Velásquez Rodríguez* contra Honduras, Excepciones Preliminares.

ciones de derechos humanos, el problema que se presenta con bastante frecuencia es que los casos que llegan al SIDH no han tenido realmente la posibilidad de ser resueltos por los recursos judiciales internos. Esta situación evidencia en definitiva, que en no pocos de los Estados miembros de la OEA, el poder judicial no está en condiciones de garantizar la tutela efectiva a los derechos humanos que han sido violados, la cual debe incluir la investigación y la sanción a los responsables, y la reparación integral a la víctima o a sus familiares. En general, en la mayoría de las sociedades de los países del hemisferio existe la convicción de que los responsables de violaciones a los derechos humanos no son castigados. Ello configura un grave cuadro de *impunidad*, que conspira contra la justicia, la verdad, el Estado de Derecho y, en definitiva, contra la democracia. Entre las causas que generan esta impunidad se encuentran las siguientes:

1º. La expansión de la justicia militar para juzgar crímenes de derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas o de los cuerpos policiales. En estos casos, la justicia militar tiende a generar una suerte de espíritu de solidaridad de cuerpo, respecto a los compañeros de armas que son juzgados. Además, la justicia militar, por lo general, no forma parte del poder judicial y, por lo tanto, no goza de las garantías de independencia y autonomía, sino que está formalmente sujeta a injerencias del poder ejecutivo y de jerarquía castrense. Por ello la CIDH ha desarrollado una importante jurisprudencia sobre este particular, limitando el ámbito de la justicia militar a los militares activos por delitos de función militar, es decir, delitos de servicio, a fin de proteger la disciplina militar como bien jurídico castrense. En virtud de esta jurisprudencia, están excluidos del ámbito competencial de la justicia militar, los delitos contra los derechos humanos cometidos por funcionarios militares y funcionarios civiles (policías) en general. Resulta evidente que, cuando un militar activo, así esté en actividades o funciones castrenses, comete un delito como el genocidio, la tortura o la violación sexual, automáticamente debe ser excluido de la justicia militar, ya que esos delitos contra los derechos humanos no pueden calificarse en ningún caso como “delitos de función”. Un problema distinto, sobre el cual no podremos extendernos en este trabajo es la expansión de la justicia militar para enjuiciar a los civiles, lo cual genera *per se*, y en su aplicación en los casos particulares, graves violaciones a los derechos humanos<sup>16</sup>. Estas deformaciones de la justicia militar generan violaciones a los derechos humanos que al no ser reparadas en el orden interno, suelen generar situaciones de impunidad, que hacen que las víctimas o sus familiares acudan al SIDH en procura de protección efectiva.

16 Ver, Sentencia de 30 de mayo de 1999, CtIDH, Serie C, No. 52, caso *Castillo Petruzzi y otros*.

2º. Una segunda causa de la impunidad es la debilidad institucional en los mecanismos de investigación y acusación penal. Estos problemas de debilidad institucional del Ministerio Público, se refieren fundamentalmente a los siguientes: dependencia del poder ejecutivo; falta de capacitación del personal; asignación insuficiente de recursos; corrupción; y dependencia política de centros de poder (partidos políticos, líderes militares, etc.) que neutralizan su actuación. Estos problemas de debilidad institucional, normalmente comprometen su actuación independiente y eficiente en la lucha contra los responsables de delitos contra los derechos humanos. Como consecuencia de esta situación institucional, se suele generar un cuadro de impunidad, que hace que las víctimas o sus familiares acudan con frecuencia al SIDH en búsqueda de protección efectiva.

3º. Una tercera causa de la impunidad son los mecanismos procesales inadecuados. En muchos países del hemisferio, todavía predominan antiguos regímenes procesales con vetustos códigos que consagran en materia penal el llamado “sistema inquisitivo”. Este sistema se caracteriza por la investigación sumarial o secreta a cargo del juez (como parte acusadora y juzgador simultáneamente); la prisión preventiva del acusado durante el proceso como regla general; la imposibilidad o dificultad de la víctima o sus familiares para constituirse en parte civil acusadora en el proceso; y la ausencia de control de las decisiones del Ministerio Público de no ejercer la acción penal, la ausencia o insuficiencia de ayuda económica para la asistencia legal o el acceso a defensores públicos eficaces, entre otras. Estas características del proceso penal no sólo configuran violaciones *per se* de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y en particular a los principios del debido proceso, sino que, además, su aplicación al caso concreto suele causar lesiones específicas a sus víctimas, quienes frente a la imposibilidad de obtener reparación a las violaciones que sufren en sus derechos humanos, acuden para su protección efectiva ante el SIDH.

Mención separada merecen los casos en algunos Estados angloparlantes del Caribe, cuyos sistemas judiciales, a pesar de estar bien estructurados desde el punto de vista institucional, están sometidos a la aplicación de ciertas reglas procesales en los casos de pena de muerte, que resultan contrarias a los principios del debido proceso. Se trata, en concreto, de la figura de la “aplicación obligatoria de la pena de muerte” (*mandatory death penalty*) a los presuntos responsables de delitos sancionados con la pena capital, sin que les esté permitido alegar en su defensa ninguna circunstancia atenuante para ser ponderada por el tribunal. La CIDH ha sido en estos casos muy clara en su jurisprudencia: el Pacto de San José prohíbe a los Estados partes que hayan abolido la pena de muerte que la restablezcan, o que la expandan a nuevos supuestos delictuales; pero no prohíbe en sentido estricto la aplicación de la pena de muerte cuando ésta ya esté consagrada

en el ordenamiento jurídico antes de que el Estado haya ratificado dicho tratado<sup>17</sup>. Ahora bien, en los casos de pena de muerte, en virtud de su fatalidad irreparable para la vida de las personas, la CIDH ha desarrollado en estos casos un *test* mucho más estricto en su análisis, respecto del cumplimiento de los requisitos del debido proceso consagrados en la Declaración Americana o, en su caso, en el Pacto de San José. Ello ha llevado, como consecuencia, a que la CIDH encuentre que la aplicación obligatoria de la pena de muerte sin la posibilidad de considerar o ponderar circunstancias atenuantes, resulta en una violación de las garantías del debido proceso, trato humano y libertad personal y, como consecuencia, del propio derecho a la vida de la víctima<sup>18</sup>. La reacción frente a esta actuación responsable del SIDH ha sido, que algunos países del Caribe angloparlante, hayan expresado en foros políticos de la OEA críticas a la CIDH, como si se tratara de una posición adoptada por otras motivaciones, o no ajustada a los instrumentos que rigen su actuación.

4º. Una cuarta causa de impunidad es el otorgamiento de beneficios que permiten consagrar la impunidad, burlando la justicia: las leyes de amnistía. La jurisprudencia constante de la CIDH (y ahora de la CtIDH) ha sido, que las leyes de amnistía son contrarias al Pacto de San José, en virtud de que impiden la actuación efectiva de los mecanismos de protección judicial frente a las violaciones de derechos humanos imputables a agentes del Estado, es decir, la investigación, identificación de los responsables y su sanción legal<sup>19</sup>. Las leyes de amnistía tienen, además, el efecto de impedir a los familiares de las víctimas, o a las mismas víctimas sobrevivientes, la búsqueda y declaración de la verdad sobre los hechos ocurridos<sup>20</sup>. La jurisprudencia de la CIDH sobre la incompatibilidad de las leyes de amnistía con el Pacto de San José se refiere, en sentido limitado, a aquellas amnistías que tienen por beneficiarios a los agentes del Estado responsables de violar los derechos humanos; no se extiende, por tanto, a otros supuestos de amnistías, como sería el caso de algunos procesos de pacificación política con grupos armados disidentes, por delitos no vinculados a violaciones graves a los derechos humanos. Por ello, en los casos de los Estados que han adop-

17 Ver, art. 4, CADH.

18 Ej. demanda del caso N° 11.816, *Hilaire* contra Trinidad y Tobago, sometida en 1999 por la CIDH ante la CtIDH, el cual está en pleno trámite ante esta última.

19 Ver, CIDH, Informe Anual 1998, Informe No. 1/99, Caso 10.480 (El Salvador); Informe Anual 1996, Informe No. 36/96, Caso No. 10.843 (Chile); Informe Anual 1992-93, Informe No. 28/92, Casos Nos. 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 (Argentina), e Informe No. 29/92, Casos Nos. 10.029, 10.036, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375 (Uruguay). CtIDH Ver, sentencia de fondo del caso *Castillo Paez y otros* contra Perú, CtIDH, 1998.

20 Ver, CIDH, Informe Anual 1998, Informe No. 1/99, caso 10.480 (El Salvador); e Informe Anual 1996, Informe No. 36/96, caso No. 10.843 (Chile).

tado leyes de amnistía o beneficios similares (ej. indultos o perdones presidenciales), la CIDH se encuentra frente a problemas estructurales o institucionales en el derecho interno de los Estados, que hacen que prácticamente todos los casos le sean planteados como peticiones, en virtud de que las víctimas no han podido obtener en sus Estados una reparación integral que incluya la sanción de los agentes públicos responsables de las violaciones a sus derechos humanos.

Otro mecanismo que permite lograr el efecto de una amnistía en la práctica, es la configuración de la impunidad como consecuencia del transcurso del tiempo sin que el Estado haya cumplido con su obligación de investigar y sancionar a los responsables de los crímenes contra los derechos humanos. Esta situación ocurre como consecuencia de la figura procesal de la prescripción de las acciones para castigar los delitos (*statute of limitations*), la cual debería limitarse en los códigos penales y procesales nacionales, como consecuencia del reconocimiento de la imprescriptibilidad de los delitos internacionales, los crímenes de guerra y los delitos graves contra los derechos humanos. La imposibilidad de que se haga justicia en el derecho interno en esos casos, como consecuencia de la impunidad generada por la prescripción de las acciones penales, tiene como resultado el dar por agotadas las instancias nacionales, y que los peticionarios acudan ante la CIDH, en virtud del incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales.

En fin, como se dijo antes, frente a las situaciones de impunidad de los agentes responsables de delitos contra los derechos humanos, los sistemas nacionales se consideran agotados, y todos estos casos suelen terminar en el SIDH en búsqueda de la verdad y la justicia. Es por tanto como se ve, la ineficacia de los propios sistemas judiciales nacionales para hacer justicia, una causa importante de los casos elevados ante el SIDH.

## V. DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO ECONÓMICO

Yano es un secreto la vinculación entre el nivel de respeto a los derechos humanos, el desarrollo democrático y el desarrollo económico de un país. Los Estados que mayor respeto tienen por los derechos humanos de sus habitantes, son los que muestran los mejores indicadores económicos. Los capitales se orientan preferiblemente a aquellos lugares donde encuentran mayores índices de seguridad a las personas y a sus bienes. Esa seguridad está, evidentemente, en relación directa con el respeto a los derechos humanos y, en particular, a la garantía de la seguridad jurídica que brinda el ordenamiento legal y en concreto el poder judicial.

Por ello, el problema de la crisis en los poderes judiciales de no pocos Estados en el hemisferio americano, tiene también repercusiones más allá

del ámbito de los derechos humanos. Un poder judicial autónomo de presiones políticas o de sectores económicos, independiente del poder ejecutivo, imparcial frente a las partes del proceso, y eficaz para resolver con prontitud los asuntos que le son sometidos a su conocimiento, es clave para la seguridad jurídica de un país. En este sentido, los procesos sustanciados con todas las garantías y la igualdad de armas entre las partes, así como la “predicibilidad” de las decisiones judiciales con base a la aplicación igual de la ley y la jurisprudencia preexistente, son elementos esenciales para la existencia de un Estado de Derecho. Es decir, un Estado donde las actuaciones, tanto de sus autoridades como de sus funcionarios, se sometan a la Constitución y a las leyes; y en caso contrario, que la garantía consista en el control de dichas conductas por el poder judicial, a fin de restablecer las situaciones jurídicas infringidas.

En un mundo en globalización económica, y en un hemisferio con mercados comunes integrados y hasta con la aspiración de un acuerdo de libre comercio, es necesario contar con poderes judiciales eficaces que garanticen la seguridad jurídica de millones de bienes y personas que se movilizarán, así como de las inversiones que se requerirán. Es indudable que hoy en día las inversiones nacionales o foráneas en un país toman en cuenta la variable “seguridad jurídica” no sólo para decidir en cuál país invertir, sino para sus ampliaciones y complementos. La seguridad jurídica se ha convertido claramente en una variable de desarrollo económico y social. Ello ha sido comprendido a tal punto, que incluso los organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), han tomado la iniciativa de involucrarse en el tema y hasta financiar programas de mejoramiento de los poderes judiciales en varios países de Latinoamérica<sup>21</sup>.

De allí también la importancia del poder judicial para el fortalecimiento de la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo económico. Ello permite una visión más integral del poder judicial no solo como institución, sino como derecho en sí mismo, y como un derecho para la protección de los

21 Ver por ejemplo, Rowat, Malcolm; Malik, Waleed Haider y Dakolias, Maria, *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Proceedings of a World Bank Conference-EXCERPTS. World Bank Technical Paper No. 280S, 1997. Ver también, de los mismos autores, *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*, World Bank Technical Paper No. 280, 1995. Véase también, por ejemplo, World Bank, *Venezuela Judicial Infrastructure Development Project* (Ln. 3514-VE) y *Venezuela Supreme Court Modernization Project* (LIL-4270-VE), en la página web: HYPERLINK <http://www.worldbank.org/search.htm>. En lo que respecta al Banco Interamericano de Desarrollo, puede verse, por ejemplo, *La Economía Política de la Reforma Judicial*, Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, editores 1997, y *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*, Edited by Edmundo Jarquín and Fernando Carrillo, 1998.

demás derechos<sup>22</sup>, que se complementa con su impacto como factor de la economía. Por tal motivo, cuando los órganos del SIDH detectan en sus decisiones o informes violaciones a los derechos humanos, vinculadas u originadas en las actuaciones de los poderes judiciales nacionales, ello debe representar una oportunidad para corregir los problemas estructurales en la administración de justicia de esos países, pues de lo contrario, se configura una clara alarma para la comunidad económica nacional, hemisférica y mundial, y para los organismos financieros como el BID y el BM. Por ello sería tan absurdo que un organismo financiero internacional no prestara atención a la debilidad institucional del poder judicial de un país con el cual tiene programas de desarrollo y cooperación, como que financiara un programa que tenga por efecto directo o indirecto profundizar dicha debilidad. Por ello resulta lógico la consecuente interrelación que debe necesariamente existir, entre los organismos internacionales de derechos humanos y los organismos financieros internacionales: ambos deben reforzarse y complementarse en beneficio de sus destinatarios finales.

## VI. ¿Y EL SISTEMA INTERAMERICANO?

A estas alturas del trabajo, pareciera que todo lo que debe hacerse para fortalecer el SIDH es establecer y reforzar la responsabilidad exclusiva de los Estados unilateralmente. Si bien es cierto que los Estados tienen la primera, más grande y determinante responsabilidad en esta materia, también es cierto que, en un segundo grado, deben tomarse iniciativas de fortalecimiento del SIDH por parte de la OEA y, en las áreas que son de su competencia, por los órganos del propio sistema (CIDH y CtIDH).

Como se explicó arriba, la CIDH es un órgano principal de la Carta de la OEA; y, en consecuencia, ejerce su jurisdicción sobre todos los Estados miembros de la organización, incluso de aquellos que no han ratificado el Pacto de San José.

Desde 1969, con la suscripción del Pacto de San José, los Estados miembros de la OEA han venido fortaleciendo el SIDH con la firma de varios tratados y protocolos sobre la materia: el Primer Protocolo a la CADH sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; el Segundo Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la “Abolición de la Pena de Muerte”; la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o “Convención de Belém Do Pará”; la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas; y la Convención Interamericana para la elimi-

22 Ejemplo, arts. 8 y 25, CADH.

nación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Si bien la buena noticia es que todos los instrumentos con excepción del último han entrado en vigencia, la mala noticia es que no todos los Estados de la OEA son parte de ellos.

En efecto, en virtud del número de Estados requeridos en cada instrumento para su entrada en vigencia, la realidad a estas alturas es que tenemos un SIDH en varios tiempos:

*El primero*, con los Estados que no han ratificado los tratados sobre derechos humanos, y, en particular, el Pacto de San José. En este estadio están nada más y nada menos que países como Estados Unidos de América, Canadá, varios países angloparlantes del Caribe y Cuba -éste último es un Estado miembro, suspendido desde 1962 de la organización<sup>23</sup> -.

*El segundo*, con los Estados que han ratificado el Pacto de San José y algunos de los otros tratados interamericanos sobre derechos humanos, pero que no han declarado el reconocimiento de la competencia contenciosa obligatoria de la CtIDH, para conocer y decidir los casos que le someta la CIDH. En este estadio están hoy en día algunos Estados angloparlantes del Caribe.

*El tercero*, con los Estados que han ratificado el Pacto de San José y varios -o todos- los otros tratados interamericanos sobre derechos humanos, y han declarado el reconocimiento de la competencia contenciosa obligatoria de la CtIDH. Es importante destacar que en este estadio están, hoy en día, algunos Estados angloparlantes del Caribe (Grenada y Barba-

23 La CIDH ha ejercido su jurisdicción sobre Cuba desde la suspensión de dicho gobierno de la Organización, en virtud del principio de que la suspensión abarca los privilegios más no las obligaciones internacionales de un Estado miembro. En este sentido, la CIDH ha continuado, desde entonces, sus informes generales y las decisiones sobre casos en Cuba, los cuales publica en sus informes anuales a la AG de la OEA. Trinidad y Tobago (T y T), fue hasta el 26 de mayo de 1999 un Estado Parte de la CADH y de la jurisdicción obligatoria de la CtIDH, ya que el 26 de mayo del año anterior notificó su denuncia a dicho instrumento (y al Protocolo Facultativo del Comité del Pacto en las Naciones Unidas), en virtud de sus alegados problemas con los órganos internacionales de derechos humanos por los casos de pena de muerte. Originalmente esos problemas se limitaron al cuestionamiento del tiempo en que eran decididos por los organismos internacionales (en virtud de la doctrina del Privy Council en el caso *Pratt and Morgan* declarando sobre trato cruel e inhumano, el hecho de tener a una persona en el pasillo de la muerte por más de tres años), pero una vez que éstos casos comenzaron a ser decididos, el problema derivó en el desconocimiento de las decisiones y sus efectos. Así por ejemplo, a pesar de que Anthony Briggs estaba protegido por medidas provisionales de la CtIDH, T y T decidió ejecutarlo, mientras se celebraba en Guatemala la AG de la OEA en 1999. Asimismo, como se reseñó en la nota N° 17, el caso *Hilaire* contra T y T tuvo que ser sometido a la CtIDH, en virtud de que ese Estado no cumplió con las recomendaciones reparatorias emitidas en el Informe de la CIDH.

dos), Surinam, y fundamentalmente todos los Estados latinoamericanos. Debemos aclarar que el gobierno del presidente Alberto Fujimori notificó con fecha 9 de julio de 1999 su supuesto retiro “con efectos inmediatos” de la jurisdicción contenciosa de la CtIDH. Sin embargo, la propia CtIDH, como juez de su propia competencia, declaró en sendas decisiones de fecha 24 de septiembre de 1999, que dicha declaración no surtía efecto alguno, por lo que resultaba nula e ineficaz, en virtud de haber sido hecha sin seguir los términos establecidos en el Pacto de San José<sup>24</sup>.

Frente a estos “tiempos” del SIDH debe insistirse en que, una de las características de un “sistema” es precisamente su *universalidad*, en el sentido de que es compartido y aceptado por todos los integrantes de la organización a la que pertenecen. La fortaleza de un sistema radica en su reconocimiento y aceptación por todos sus integrantes. En este sentido, el sistema europeo cumple con esta característica, desde el momento en que todos los integrantes del Consejo de Europa, tienen que ratificar y pasar a formar parte de los instrumentos europeos sobre derechos humanos. En el ámbito de la OEA debe reconocerse que esta situación de “universalidad” fue la regla desde la creación de la CIDH en 1959, y luego cuando se la elevó al estatus de órgano principal de la Carta de la Organización mediante el Protocolo de Buenos Aires en 1967. Sin embargo, a partir de la suscripción del Pacto de San José en 1969 y su posterior entrada en vigencia en 1979, y particularmente, con la instalación de la CtIDH en ese año, se dio inicio, por primera vez, a la anomalía descrita arriba, de un SIDH “en varios tiempos”.

Algunos han visto en esta situación la inexistencia de un solo SIDH y la existencia de varios sistemas, al menos en los tres tiempos que hemos descrito. Lo cierto es que la OEA tiene un sistema básico de derechos humanos en su Carta, que tiene un órgano común a todos los Estados miembros, que es la CIDH, y un instrumento común, que es la Declaración Americana. Pero este sistema básico común, que podría definirse como el mínimo aceptable para un Estado miembro de la OEA, ya se ha quedado atrás frente a las exigencias de los tiempos cuando, desde 1969, esos mismos Estados comenzaron a fortalecer y profundizar el SIDH. El resultado de ello ha sido una asimetría en el nivel de compromiso internacional de los Estados con los nuevos instrumentos convencionales del SIDH, lo cual tiene como consecuencia, que no todos los Estados reconozcan a sus habitantes los mismos derechos humanos ni los mismos niveles de protección internacional; y por

24 Ver, comunicado de prensa de la CIDH de fecha 9 de julio de 1999, notas del Estado Peruano de fechas 9 de julio de 1999, y sentencias de la CtIDH de fecha 24 de septiembre de 1999, en el caso *Ivcher Bronstein* y en el caso del *Tribunal Constitucional* ambos contra Perú (en dicha sentencia se menciona la referida nota del Estado peruano del 9 de julio de 1999).

lo tanto, que los grados de compromisos u obligaciones internacionales asumidas en el sistema interamericano sean distintos.

Algunos de los Estados que aún no han ratificado el Pacto de San José, han tratado de explicar sus razones para ello en motivos de derecho interno, tales como: (i) problemas del federalismo y la distribución de competencias entre el nivel nacional y los estados o provincias; (ii) sus sistemas domésticos ya establecen la protección y garantía de los derechos; y (iii) problemas con las implicaciones de los términos en que están consagrados algunos, derechos como el derecho a la vida. Pero, en definitiva, el efecto de esa ausencia en la ratificación universal por todos los Estados miembros de la OEA ha sido absolutamente negativo: una asimetría inaceptable en los grados de compromiso y protección internacional, lo cual ha resultado en un debilitamiento del SIDH. Así, entre otros argumentos que se suelen escuchar en las discusiones públicas y privadas en la OEA, es que los Estados que no han ratificado el Pacto de San José no tienen autoridad para opinar sobre la situación de derechos humanos de los que sí lo han hecho; que si un Estado se retira -por denuncia- del Pacto de San José (caso de Trinidad y Tobago) o de la jurisdicción de la CtIDH (como pretendió hacerlo Perú), ello es un asunto exclusivo de los Estados partes; o que si un Estado no cumple con una sentencia de la CtIDH, ello también es asunto exclusivo de los Estados que han reconocido esa jurisdicción.

Independientemente de la insinceridad o improcedencia de tales planteamientos, lo cierto es que esta situación de asimetría en el SIDH tiene, en definitiva, un efecto debilitador que atenta, en la práctica, contra la protección internacional de los derechos humanos. En virtud de lo cual, resulta evidente la conveniencia de que los Estados miembros de la OEA sinceren esta situación, y procedan a ratificar el Pacto de San José y los demás instrumentos, tal y como ya lo han hecho la mayoría de ellos, por ejemplo, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto Internacional) a nivel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); y de ser necesario, efectúen las reservas que resulten compatibles con el objeto y propósito de dichos instrumentos<sup>25</sup>.

## VII. ¿LE CORRESPONDE HACER ALGO A LA OEA?

La OEA como organización permanente puede y debe hacer mucho para fortalecer y apoyar el SIDH. En primer lugar, con el presupuesto que le asigna al SIDH. La CIDH recibe aproximadamente el 3% del presupuesto

25 Tal es el caso de Estados miembros de la OEA como Estados Unidos de América y Canadá, los cuales han ratificado dicho Pacto Internacional en el ámbito de la ONU, pero aun no han ratificado el Pacto de San José en al ámbito interamericano.

ordinario de la OEA. Es decir, en números totales, del presupuesto de la OEA, para el año 2.000 por US\$78 millones, la CIDH tuvo asignados US\$2.998.000, equivalentes al 3,8%. El presupuesto conjunto del SIDH incluida la CtIDH equivale al 5% del presupuesto global de la OEA. Este presupuesto contrasta con el asignado al Sistema Europeo de Derechos Humanos -con menores funciones-, el cual equivale al 16% de un presupuesto global del Consejo de Europa de aproximadamente US\$1.000.000.000. El presupuesto de la CIDH es equivalente al número de personal que le está asignado a su Secretaría Ejecutiva, así como el espacio: 15 abogados y aproximadamente la cuarta parte del piso 8 del edificio administrativo de la OEA (unos 500 m<sup>2</sup>). Ello no guarda comparación con la sede asignada en Estrasburgo a la Comisión Europea, ni con los más de 40 profesionales que trabajaban en ella. Además, la CIDH y su Secretaría Ejecutiva -a diferencia de la CtIDH- está sometida a una dependencia administrativa y de controles por los procedimientos ordinarios de la Secretaría General de la OEA, no compatible con la autonomía funcional que requiere en la administración de su presupuesto y de su personal.

Es importante recordar que la CIDH está integrada por siete (7) Comisionados electos por la AG en su condición de expertos individuales, para representar a todos los Estados de la Organización en el ejercicio de sus funciones. Estos siete Comisionados no son contratados ni se supone que ejercen sus funciones a tiempo completo<sup>26</sup>, pero cada uno de ellos debe estar a disposición de la CIDH para asistir, al menos cuatro veces al año, a las sesiones en su sede en la ciudad de Washington, D.C., dos de las cuales tienen una duración de tres semanas; participar en la preparación de demandas y alegatos, y asistir en su condición de delegados de la CIDH a los casos contenciosos, las opiniones consultivas y las medidas provisionales que se tramitan ante la CtIDH en su sede en San José de Costa Rica; participar como relator de los países asignados como responsable en la CIDH, en las decisiones relativas a apertura de casos, otorgamiento de medidas cautelares, preparación de informes sobre admisibilidad y fondo, y decisiones de archivo de casos; coordinar el trabajo de la relatoría temática que tenga asignada (entrevistas, viajes, seminarios, preparación de informes anuales y el informe final); participar en aproximadamente dos a tres

26 En julio de 1998, con base en disposiciones reglamentarias (art. 10, lit. K) y estatutarias (art. 15), y con el apoyo de la Secretaría General, en nuestra condición de Presidente de la CIDH nos trasladamos a la sede de dicho Organismo en Washington, D.C., a fin de ejercer nuestras funciones con carácter permanente. La experiencia resultó en un fortalecimiento institucional de la CIDH, el cual fue reconocido por la Secretaría General, los Estados y las ONG's. El Presidente que nos sucedió en el cargo a partir de febrero de 1999, el Profesor Robert Goldman, con residencia permanente Washington, DC, también ha desempeñado sus funciones a tiempo completo, profundizando esta línea de fortalecimiento institucional.

visitas al año de la CIDH a los países, denominadas visitas *in loco*, para tomar conocimiento y evaluar la situación de los derechos humanos; coordinar la elaboración de los informes sobre la situación de los derechos humanos en los países donde actúa como relator; trasladarse a los países donde actúa como relator, a fin de celebrar reuniones con las autoridades y las ONG's relativas a los casos y asuntos pendientes, así como todo lo relativo a los acuerdos de soluciones amistosas en los casos en que corresponda; y participar en diversas actividades de promoción del SIDH que se realizan en diversos Estados miembros de la organización.

La anterior lista puede parecer exhaustiva aunque no lo es, pero lo que sí evidencia es la cantidad y calidad de trabajo que supone ser miembro de la CIDH. Todo esto se espera de un Comisionado que no está remunerado por la Organización a tiempo completo, aunque a los efectos prácticos, casi esté a su entera disposición; y aunque no es lo que ha motivado nunca la moral de trabajo de los Comisionados, es bueno recordar que éstos solo reciben el pago de un honorario nominal de US\$150 diarios únicamente cuando están en misión oficial. La AG se ha negado a adecentar este estipendio nominal, por cierto, inferior al que reciben otros profesionales contratados por la CIDH o el resto de la OEA, como son sus intérpretes y traductores, argumentando que ello repercutiría en los honorarios que perciben otros órganos similares en la organización. Sin comentarios...

Así que la OEA también puede y debe poner de lo suyo, en las materias administrativas y presupuestarias del SIDH y, en particular, de la CIDH, para dotarla del presupuesto, del personal y de las facilidades físicas adecuadas para desempeñar mejor su misión. A pesar de ser conocidas las limitaciones por las que atraviesa la Organización en materia presupuestaria, ello lo que debe implicar, por encima de todo, es que son tiempos de prioridades y de dedicar los fondos disponibles a las áreas esenciales del sistema interamericano, y no debe haber la menor duda, que derechos humanos es una de éstas<sup>27</sup>. Pero además, esa gestión de mejora presupuestaria y de personal, debe comprender no solo las necesidades propias de la CIDH, sino la autonomía que requiere un órgano que tiene como misión, entre otras, controlar los abusos en materia de derechos humanos de los

propios Estados miembros. Por esa razón, por ejemplo, no es posible que a la CIDH se le pueda imponer personal no calificado en derechos humanos que no sea evaluado por ella, o que las misiones o embajadas intenten imponerle a través de la SG el nombramiento de ese personal, o que el presupuesto de la CIDH se condicione a consideraciones no institucionales, y otras por el estilo. La práctica durante el mandato de César Gaviria como Secretario General ha sido, la de respetar las selecciones de personal realizadas por concurso por la CIDH, y en términos generales, respetar su autonomía de gestión presupuestaria. En vista de estas necesidades institucionales y tomando en consideración el precedente de la CtIDH, la CIDH -previa consulta y reuniones de trabajo con la Secretaría General- formalizó en 1999, ante el Secretario General, una comunicación mediante la cual propuso medidas concretas de autonomía en la gestión de su presupuesto y la contratación de su personal.

Aparte de estas materias administrativas, la OEA debe concientizar su importancia como instancia política de apoyo para el fortalecimiento del SIDH. El CP y la AG deben ser los foros políticos garantes del interés colectivo para debatir las decisiones que adopten tanto la CIDH como la CtIDH, a fin de instar a los Estados que no lo hayan hecho, a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento. Los órganos políticos de la OEA no pueden permanecer indiferentes ante lo que ocurra con las decisiones de los Estados frente al SIDH. La OEA no puede ser, por ello, un foro de falso consenso, donde prive el acuerdo entre los Estados para "taparse" los trapos sucios en derechos humanos o para no agredirse porque el próximo señalado podría ser cualquiera de ellos. La Organización representa la garantía colectiva de protección de los derechos humanos de los habitantes del hemisferio. Por ello, la OEA no puede permanecer indiferente cuando un Estado miembro irrespete las decisiones de los órganos del SIDH, ni mucho menos cuando un Estado pretende ilegalmente evadir la jurisdicción de la CtIDH, ni cuando un Estado denuncia uno de los instrumentos del SIDH, ni cuando la CIDH presenta a la AG un informe sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado -así esté bajo un régimen democrático-, ni cuando la CIDH en su informe anual haga recomendaciones específicas a los Estados miembros. Sería importante, para evitar pérdidas de tiempo y de recursos, afrontar este dilema y poner en evidencia si existe o no la voluntad política necesaria en la OEA para estas iniciativas de apoyo político al SIDH; o si, por el contrario, la organización está condenada a la rutina del consenso recíproco inamovible, a menos de que se trate ya de un final apocalíptico, como la ruptura del orden democrático en un Estado miembro. En este sentido la OEA debe mirarse en un espejo y preguntarse a tiempo, en definitiva, qué quiere de sí misma!

27 Durante la gestión del Secretario General, César Gaviria, el presupuesto de la CIDH ha sido casi duplicado para elevarlo a la suma actual antes referida; y ciertamente durante esa gestión, se ha respetado el criterio de selección del personal por concursos que ha hecho la CIDH. En el caso de la CtIDH, durante el primer mandato de César Gaviria, se formalizó un convenio mediante el cual se la dotó de autonomía administrativa y de ejecución presupuestaria, sometida únicamente a controles posteriores periódicos.

## VIII. ¿Y QUÉ DE LOS ORGANOS DEL SIDH?<sup>28</sup>

Los órganos del SIDH (CIDH y CtIDH) tienen asignada la misión de desempeñar las funciones de protección internacional de los derechos humanos, en el ámbito de las competencias de cada uno. En este sentido, si bien a ellos no les toca la responsabilidad política de fortalecer el sistema, sí les corresponde la gran responsabilidad de administrar los instrumentos de una forma tal que se logre la efectiva protección internacional de los derechos humanos de los hombres, mujeres y niños en el hemisferio americano, a través de los procedimientos previamente establecidos para ello. La AG de la OEA evidenció en 1997 la falta de consenso entre los Estados para acometer reformas al Pacto de San José. La falta de ratificación de ese instrumento por todos los Estados miembros, su falta de vigencia efectiva y generalizada, así como las intenciones solapadas de algunos Estados de modificar el SIDH para debilitarlo en lugar de fortalecerlo, fueron suficientes razones para abandonar tan indigna empresa. Pero ello no significa, ni que el tema esté desterrado para siempre, ni que no hagan falta reformas en los reglamentos de los órganos del sistema para fortalecerlo.

Los procedimientos de la CIDH, están previstos en términos muy generales en el Pacto de San José para los Estados partes; y para estos Estados y los que no son partes, dichos procedimientos están desarrollados en el Estatuto y regulados en su Reglamento. Los procedimientos ante la CtIDH para los Estados Partes en el Pacto de San José están previstos, en el Estatuto de la CtIDH, y desarrollados en su Reglamento.

En el caso de la CIDH, su Reglamento [antes de su reforma hecha en diciembre de 2000, se basaba en las circunstancias que caracterizaban]<sup>29</sup> los tiempos cuando el gran problema de los derechos humanos en el continente eran las violaciones masivas y sistemáticas llevadas a cabo por las dictaduras militares. Por ello, durante varias décadas, el trabajo central de la CIDH eran las visitas *in loco* y los informes de países. Si bien durante las dictaduras las violaciones a los derechos humanos eran masivas y sistemáticas, no siempre existía la posibilidad de tramitarlas como casos. El procedimiento en el sistema de casos no revestía mayores consideraciones, ya que las dictaduras no solían participar responsablemente en ellos; y además, la prueba normalmente consistía en hechos públicos y notorios, prácticamente no desvirtuables. En la década de los noventa, con la consolidación de los

gobiernos electos democráticamente en el continente, los casos de derechos humanos ante el SIDH han aumentado. En efecto, es durante las democracias que existe una mayor libertad de expresión para la denuncia, y donde no pueden esconderse los casos de violación a los derechos humanos. Como se demostró en la evolución del sistema europeo: la democracia supone el crecimiento de los casos sobre violaciones de derechos humanos, aunque ello no suponga la existencia de más o mayores violaciones que en la dictadura, como se dijo. En definitiva, en la época democrática ha habido más casos de derechos humanos planteados y decididos en el SIDH. Baste citar el aumento del número de casos decididos por la CIDH en los últimos años, lo cual ha llevado a multiplicar por varias veces el número de páginas de su informe anual a la AG, el cual se compone en un 80% de los informes sobre casos.

Pero cuando ya no estamos frente a aquellos casos que devenían de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, los mecanismos procedimentales deben ajustarse, y el rol de la jurisprudencia y la seguridad jurídica resulta esencial, tanto para los peticionarios como para los Estados. Por ello es que en relación a la CIDH, es indudable la necesidad de afinar más sus procedimientos, a fin de que se sepa, con certeza, en cual etapa procesal se está litigando un caso. En este sentido, la CIDH, particularmente desde 1996, ha venido aplicando la práctica de adoptar, en primer orden, informes sobre la admisibilidad. De esta manera, si se llama a una audiencia entre las partes en esa etapa, éstas deben centrarse en la discusión de estos elementos y no en los méritos del caso. Luego, por regla general, la CIDH se pone a disposición de las partes para lograr un arreglo amistoso, y si éste no es posible, se celebran audiencias sobre el fondo de la controversia, y finalmente se adopta un informe sobre el fondo que envía solo al Estado - por imposición irrazonable de una interpretación de la CtIDH en su OC-13, lo cual esperamos que sea subsanado en un futuro próximo- para que éste de cumplimiento a sus recomendaciones. Si el Estado no da cumplimiento a las recomendaciones y ha aceptado la jurisdicción contenciosa de la CtIDH, la CIDH puede, dentro de los tres meses siguientes, remitir el caso a dicha Corte; si no lo hace, el informe de la CIDH se envía de nuevo al Estado y, en esta etapa, también a los peticionarios, para que de cumplimiento a sus recomendaciones reparatorias; y finalmente, se acuerda su publicación. Este procedimiento no está regulado en detalle en el Reglamento de la CIDH respecto de los Estados partes del Pacto de San José, ni respecto de los que no lo son. Además, por herencia del Reglamento anterior (cuando se separó el procedimiento que existía antes de la entrada en vigencia del Pacto de San José del nuevo que se deriva de dicho instrumento), todavía se establecen procedimientos distintos ante la CIDH para los Estados que son y los que no son partes del Pacto de San José, lo cual no resulta lógico ni justificado. En efecto, hasta pareciera menos gravoso para

28 Nota del editor. Este capítulo contiene varias recomendaciones de reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana que coinciden con las posteriormente adoptadas en su nuevo Reglamento.

29 Nota del editor. El agregado es del editor, ya que el artículo fue elaborado poco antes de que la Comisión reformara su Reglamento.

un Estado el procedimiento de casos si no es Estado parte, que si lo es: ej. los Estados no partes pueden solicitar la “reconsideración” del primer informe de la CIDH.

Es, precisamente, la falta de reglamentación de los procedimientos y funciones de la CIDH en su Reglamento, la que ha generado mayores críticas y observaciones tanto por Estados como por ONG’s, a la discrecionalidad que puede ejercer la Comisión, y que de hecho ejerce. Sobre el particular la posición de la CIDH ha sido aceptar las críticas pero dejando a salvo, que los procedimientos de los casos ante ella, si bien son de naturaleza jurisdiccional, no deben perder de vista elementos, como la solución amistosa de los casos, en los cuales ha habido últimamente un gran avance<sup>30</sup>. La solución amistosa puede ocurrir en cualquier etapa del procedimiento, por lo que sería, por ejemplo, errado rigidizar su oportunidad. Asimismo, si bien la CIDH ha articulado criterios para la remisión de casos ante la CtIDH<sup>31</sup>, ello significaría enviar prácticamente todos los casos que decide anualmente, pero resulta evidente que ni la Comisión ni la Corte tendrían los recursos humanos ni presupuestarios para ello. En todo caso, la CIDH consciente de la necesidad de actualizar y mejorar sus procedimientos, inició en diciembre de 1998 una consulta con todos los Estados miembros de la organización y con más de 100 ONG’s, a fin de conocer sus sugerencias y propuestas. En la actualidad (1999–2000) la CIDH está abocada a dicha tarea, cuyo resultado deberá conocerse pronto.

En cuanto a los procedimientos ante la CtIDH, su Reglamento ha sido reformado en 1997<sup>32</sup>, y entre los avances más destacados está la incorporación directa de los representantes de las víctimas (o de sus familiares) en la etapa de reparaciones, cosa que antes no era posible<sup>33</sup>. Debemos recordar que conforme al Pacto de San José, como vimos *supra* es la CIDH quien adopta la decisión de remitir un caso a la CtIDH; y en la actualidad, conforme al Reglamento de esa Corte, los peticionarios y sus abogados adquieren el estatus de “asistentes” de la Comisión, por decisión de ésta<sup>34</sup>. El

30 Actualmente están sometidos a procedimientos de solución amistosa diversos casos de Argentina, Venezuela, México, Colombia, Brasil y Ecuador, entre otros. Ecuador ha asumido como “política de Estado” las soluciones amistosas, a cuyo efecto ha suscrito entre 1998 y 1999 unos 25 acuerdos correspondientes.

31 Ver dichos criterios, en el Informe anual de la CIDH de 1997 a la AG.

32 Nota de editor. Debe tenerse en cuenta que a la fecha de publicación de esta revista, ya se había aprobado un nuevo Reglamento de la Comisión. Para actualizar esta sección, puede consultarse el artículo de Juan Méndez publicado en esta misma revista.

33 Artículo 23, Reglamento de la CtIDH.

34 Artículo 22, Reglamento de la CtIDH.

“delegado” propiamente dicho, igualmente lo designa la CIDH, conforme a su Reglamento<sup>35</sup>.

La tendencia en este aspecto, como ocurrió en Europa, es a que se flexibilice el procedimiento ante la CtIDH, a fin de que representantes de las víctimas ante la CIDH puedan actuar directamente también en la Corte, una vez que la Comisión haya decidido remitirle el caso. Un paso de avance en este sentido ha sido ciertamente el dado por la CtIDH, al permitir en la reforma de su Reglamento la representación autónoma de las víctimas en la etapa de reparaciones<sup>36</sup>. La CIDH por su lado, en una reforma puntual a su reglamento en 1997, permitió que no sólo fuesen designados delegados sus miembros, y en un caso reciente designó entre sus delegados a uno de los abogados de la víctima<sup>37</sup>. Una reforma en cuanto a permitir la representación autónoma de las víctimas en los procedimientos ante la CtIDH, permitiría además a la CIDH salvaguardar su rol de juez de primera instancia cuando decide los casos en su sede, ya que no tendría que actuar en segunda instancia como fiscal del ministerio público excluyente sino concurrente, para velar como parte de buena fe por la debida representación de los derechos de dichas víctimas. No debemos esconder que en este doble rol asignado en la actualidad a la CIDH como juez de primera instancia y como parte demandante en la segunda, existe un conflicto potencial de intereses frente al Estado y los peticionarios, que debe superarse. De esta forma, al adoptarse la reforma sugerida, se permitiría a la CIDH continuar ejerciendo su rol de órgano imparcial decisor en primera instancia; pero en la segunda instancia podría presentarse en los procedimientos ante la CtIDH como parte complementaria de buena fe.

Además de esta reforma en cuanto a la representación de las víctimas, es necesario que la CtIDH permita trasladar o validar las pruebas presentadas en los procedimientos sustanciados ante la CIDH, y que no haga repetir los interrogatorios de testigos y experticias, pues ello no sólo encarece irrazonablemente los procedimientos, sino que pone en evidencia su falta de coordinación. A tales fines, la CIDH también debería, como hemos dicho, ajustar su Reglamento, a fin de que las pruebas ante sus procedimientos cumplan con los requisitos necesarios para hacerlas valer posteriormente con plenitud ante la CtIDH.

35 Artículo 71, Reglamento de la CIDH.

36 Nota de editor. Confrontar el artículo de Antônio Cançado Trindade publicado en esta misma revista, donde se explican los alcances del nuevo Reglamento de la Corte Interamericana (2000) que permite, entre otras cosas, el *locus standi in judicio*.

37 Se trata de la designación del prestigioso constitucionalista argentino Germán Bidart Campos, en el caso “Cantos” contra Argentina.

## IX. ¿DÓNDE QUEDAN LAS ONG'S?

La OEA –a diferencia de la ONU– es un foro con poca o casi ninguna participación directa de la sociedad civil y, en concreto, de las ONG's que trabajan en el área de los derechos humanos. El formato de las reuniones tanto del CP como de la AG no prevé el diálogo con la sociedad como mecanismo de trabajo. La OEA aparece así como muy distante de los ciudadanos de sus Estados miembros a los cuales aspira servir. Los ciudadanos de los Estados americanos no logran participar directamente en los foros políticos de la OEA sino a través de sus gobiernos, a diferencia de los mecanismos de la ONU, los cuales, al menos, admiten el estatus consultivo de las ONG's en varios de sus consejos y comisiones.

El inmenso desarrollo democrático que ha tenido el tejido de la sociedad civil contemporánea, ha llevado a la formación de variadas y diversas organizaciones intermedias entre el Estado y el individuo. El ámbito de los derechos humanos es uno en los cuales es más visible este desarrollo democrático. Sin embargo, como se dijo, éste desarrollo aun no ha llegado a la OEA<sup>38</sup>. La única excepción en este sentido es la CIDH, donde de hecho, a diario, se reciben las peticiones de casos que son presentados, en gran parte, por peticionarios representados por ONG's, y se celebran audiencias con su activa participación y la de los Estados concernidos. Este fenómeno ha ayudado a que en prácticamente todos los países del hemisferio, aunque con distinto grado y origen, se hayan desarrollado las ONG's en el ámbito de los derechos humanos. Este desarrollo se ha complementado en los últimos años con la aparición de ONG's especializadas en llevar casos ante el SIDH directamente o en apoyo de ONG's en los Estados miembros, que de lo contrario les resultaría a estas últimas imposible litigar en la sede de los órganos, entre otras razones, por lo oneroso que resultaría. Estas organizaciones como Human Rights Watch, Cejil, International Human Rights Law Group y Lawyer's Committee for Human Rights, van desarrollándose cada vez más como red de las redes locales de derechos humanos, en un movimiento hacia el fortalecimiento del tejido de la integración de la sociedad civil interamericana. Nada más democrático que este movimiento. Sin las ONG's no existirían prácticamente los casos de derechos humanos nacionales ni mucho menos ante los órganos internacionales. Sin embargo, algunos Estados han visto en las ONG's en general, una especie de enemigo público que pretende atentar contra su soberanía, aliándose para ello con sus enemigos internos y ciertos poderes internacionales. Esta visión, sin lugar a dudas, que responde a una visión autocrática del poder como factor exclusivo del Estado, sin la participación abierta de los ciudadanos como sujetos activos esenciales de su iniciativa y control.

38 Nota del editor. En el artículo de Ariel Dulitzky y Felipe González, publicado en esta misma revista, se puede apreciar el avance logrado hasta la fecha por obtener mayor participación de la sociedad civil ante los órganos políticos de la OEA.

Por ello, es necesario asumir públicamente en la OEA, temas como la defensa y protección de los propios defensores de derechos humanos, la participación directa de las ONG's en los procedimientos ante los órganos del SIDH, así como la obligada consulta a estas organizaciones para las reformas o cambios que se plantean en el sistema particularmente ante los órganos políticos. Ya no es posible llevar a cabo deliberaciones en la OEA sobre eventuales cambios al SIDH, sin la participación activa de la sociedad civil representada por las ONG's de derechos humanos. Esa participación, por demás, ya no debe verse como una "concesión" sino como el ejercicio democrático de un derecho propio. De lo contrario, el efecto práctico podría llegar a ser, que la sociedad civil incluso obstaculice ante los poderes legislativo o ejecutivo de no pocos de sus países, cualquier modificación inconsulta que pretendiera debilitar el sistema, con el costo diplomático que ello implicaría. Las ONG's de derechos humanos son así, hoy en día, un factor de participación y vigilancia democrática esencial para el futuro del SIDH. De allí su responsabilidad y reto. Su contribución al SIDH no se limita al sistema de casos, sino que va más allá como operador del sistema, mediante su contribución a las visitas *in loco*, en el suministro de información sobre países, y en su participación en las relatorias temáticas. Además, al igual que los representantes de los Estados, las ONG's su elen participar en eventos de promoción y divulgación, consultas de los órganos del sistema sobre su futuro, consultas sobre la reforma del Reglamento de la CIDH, y otras.

## X. RECOMENDACIONES FINALES

Casi instintivamente termino este papel de trabajo, como terminan los informes finales de la CIDH cuando decide un caso o sus informes sobre un país, y es con las recomendaciones de acción específica sobre la situación planteada. Solo que aquí no somos un órgano decisor sino un facilitador de la reflexión por todos los actores responsables. Ante todo debemos advertir que en nuestra opinión el SIDH no está en crisis, pero sí lo podría estar, de continuar profundizándose las actuaciones como la denuncia del Pacto de San José por Trinidad y Tobago, el intento de denuncia con efectos inmediatos de la jurisdicción contenciosa de la CtIDH por Perú, el desacato de las sentencias de la CtIDH<sup>39</sup>, el desacato de las medidas preventivas decretadas por la CtIDH<sup>40</sup>, la actitud de algunos países angloparlantes del Caribe frente a los casos de pena de muerte, y otras tendencias por el estilo. Ante esta situación cabría preguntarnos si es válido mantener y fortalecer el SIDH, o si por el contrario es mejor desmantelarlo o dejarlo morir por inanición.

39 Caso *Castillo Petruzzi y otros*, Sentencia de 30 de mayo de 1999, CtIDH, serie C, No. 52; y caso *Loayza Tamayo*, Sentencia sobre reparaciones de 27 de noviembre de 1998.

40 Caso de *Anthony Briggs de Trinidad y Tobago*.

Es indudable que la situación de los derechos humanos en el hemisferio americano sería mucho peor (o eufemísticamente mucho menos buena) de lo que es, si no existiera el SIDH. Basta leer un informe anual de la CIDH o de la CtIDH<sup>41</sup>, para constatar cómo este sistema, todavía hoy en día, salva cuantiosas vidas, previene desapariciones y torturas, pone en libertad a personas detenidas arbitrariamente, corrige desigualdades entre grupos, protege a los más vulnerables de la sociedad, pone en evidencia la violencia ejercida contra la mujer, promueve la defensa de los pueblos indígenas, promueve el respeto de la libertad de expresión, promueve los derechos de los trabajadores migratorios y de los niños, y muchas otras situaciones y derechos. Hoy en día sería impensable la existencia del Estado de Derecho y de la democracia en el hemisferio, sin la existencia del SIDH. No en vano la democracia en Europa se reconstruyó montada sobre un fuerte sistema de integración regional, teniendo como uno de sus pilares fundamentales un sistema regional de protección de los derechos humanos. Por ello, la única opción válida para la OEA y para sus Estados miembros es fortalecer el SIDH. Para ello, podríamos recapitular algunas recomendaciones que podrían hacerse a los Estados, a la OEA y a los órganos del SIDH:

#### A. Recomendaciones a los Estados

1. A fin de fortalecer el SIDH es necesario lograr su *universalidad*, para lo cual, aquellos Estados que aun no lo hayan hecho, deberían proceder a suscribir y ratificar el Pacto de San José y los demás instrumentos interamericanos sobre derechos humanos; y todos los Estados deberían aceptar, a su vez, el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria (contenciosa) de la CtIDH. De esta forma, todos los Estados tendrían el mismo nivel de obligaciones internacionales en el sistema, y lo que es más importante, los habitantes de todos los Estados gozarían así de todos los derechos humanos consagrados en el SIDH. Ello le permitiría a la OEA recuperar la noción de un sistema y no de un sistema en varios tiempos para los Estados miembros. La ratificación inicial de los instrumentos del sistema, particularmente de algunos Estados como USA y Canadá, indudablemente sería una señal determinante para el logro de ese objetivo. Finalmente, la universalidad del sistema lograría el efecto de una mayor adhesión de todos los Estados, lo cual permitiría su fortalecimiento y avance.
2. Adoptar las medidas legislativas que sean necesarias para desarrollar y hacer aplicables los derechos consagrados en los instrumentos interamericanos. A pesar del carácter autoejecutivo o *self-executing* de

las obligaciones internacionales de los Estados que derivan del Pacto de San José y los demás instrumentos interamericanos, éstas no se encuentran plenamente garantizadas en todas las legislaciones, lo cual obstaculiza su ejercicio efectivo. En este sentido, aspectos como las detenciones preventivas prolongadas como principio, la ausencia de reglas del debido proceso en los procedimientos, y la práctica de la tortura por los cuerpos policiales, requieren de desarrollos legislativos (y de otra naturaleza) que permitan hacer efectivos los derechos consagrados en los instrumentos internacionales.

3. Desarrollar medidas constitucionales, legislativas, presupuestarias, administrativas y judiciales que sean necesarias, a fin de fortalecer los poderes judiciales, y en concreto, sus características esenciales de independencia, autonomía, imparcialidad y eficiencia. Recordemos que la justicia no sólo es un poder del Estado, sino que es además un derecho humano en sí mismo esencial para la protección de los demás derechos y para el logro del desarrollo económico.
4. Adoptar las medidas constitucionales, legislativas, judiciales y de otra naturaleza, necesarias para superar los altísimos índices de impunidad existentes en varios Estados del continente, en los casos de delitos contra los derechos humanos. Estas medidas deberán concretarse en la investigación de tales delitos, la identificación de sus responsables y la aplicación de las sanciones legales mediante un debido proceso. Además de ello, deben adoptarse las medidas que reparen integralmente el daño causado a las víctimas de tales violaciones, incluida su indemnización. Entre las medidas concretas y complementarias que podrían adoptarse en la lucha contra la impunidad, estarían las siguientes:
  - a. Limitar el ámbito de aplicación de la justicia militar a los miembros activos de las fuerzas armadas por delitos contra la disciplina estrictamente castrense, es decir, los llamados delitos de función. Además, debe asegurarse que en estos procedimientos se respeten las normas del debido proceso. Como consecuencia de lo anterior, deben quedar excluidos de la justicia militar los civiles, y los militares por delitos que no sean de función, tales como los de lesa humanidad, incluidos los delitos contra los derechos humanos.
  - b. Dejar sin efecto las amnistías o indultos a los agentes del Estado responsables por crímenes contra los derechos humanos, y prohibir su otorgamiento en el futuro.
  - c. Excluir a los delitos (graves) contra los derechos humanos de los beneficios procesales que conlleven su impunidad, tales como la prescripción de la acción penal para perseguirlos y castigarlos.

41 Véase estos informes en la página web de la OEA: [www.oas.org](http://www.oas.org), y en concreto, en la página web de la CIDH: [www.cidh.org/](http://www.cidh.org/).

d. Favorecer el desarrollo de la jurisdicción universal para castigar a los individuos responsables de crímenes internacionales contra los derechos humanos, mientras se pone en marcha el Tribunal Penal Internacional creado por el Estatuto de Roma (1998), en aquellos casos donde los Estados no quieran o no puedan ejercer su jurisdicción nacional. Ratificar el Estatuto de Roma.

5. Desarrollar mecanismos legislativos, administrativos y judiciales que permitan dar cumplimiento a las recomendaciones de la CIDH y las sentencias de la CtIDH en el ámbito interno. A pesar de que ambas decisiones son, en sus ámbitos, de carácter obligatorio, los Estados no siempre las cumplen oportunamente o a cabalidad, argumentando razones de derecho interno. En este sentido, en relación a las decisiones de la CIDH, la experiencia hasta la fecha ha consistido, fundamentalmente, en legislaciones que les otorgan carácter obligatorio a sus recomendaciones indemnizatorias<sup>42</sup>; o la ejecución de dichas decisiones por el propio poder judicial<sup>43</sup>.
6. Utilizar con mayor intensidad la competencia consultiva de la CtIDH para lograr la interpretación sobre la compatibilidad de leyes internas presuntamente contrarias al Pacto de San José. Este mecanismo permitiría incluso determinar, preventivamente, en el caso de proyectos de Constituciones o de leyes, si éstas son *per se* compatibles con el Pacto de San José u otros tratados sobre derechos humanos, y de lo contrario, facilitar al Estado su derogación o modificación necesarias, para evitar los efectos lesivos que generará su aplicación, y la necesaria reacción posterior del SIDH a través del sistema de casos.
7. Ratificar y poner en práctica en los países donde se lleven a cabo conflictos armados internos o internacionales, los instrumentos del Derecho Internacional Humanitario<sup>44</sup>.
8. Desarrollar políticas integrales de promoción y protección de los derechos humanos, que incluyan diálogos participativos con las ONG's, elaboración de planes nacionales de derechos humanos, creación de instituciones nacionales y locales de defensa de los derechos humanos (ej. tipo Ombudsman), programas de formación en derechos humanos para policías y militares, programas de información y divulgación

42 Caso de Ley N° 288 de Colombia, "Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos".

43 Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1998, Informe No. 2/99, Caso 11.509 (México).

44 Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos I y II.

popular de los derechos humanos, publicaciones sobre los instrumentos y la jurisprudencia del SIDH para ser usados por abogados, fiscales del ministerio público y jueces. Esta última iniciativa, permitiría "permear" la jurisprudencia internacional y sus estándares, a fin de que al ser adoptada y aplicada por los órganos del poder público de los Estados, haga posible una verdadera convergencia y fortalecimiento del SIDH con los sistemas nacionales.

#### B. Recomendaciones a la OEA:

1. Asumir por parte de los órganos políticos de la organización (CP y AG), un rol mucho más activo en el apoyo y fortalecimiento del SIDH. En particular, se debe promover la discusión entre los Estados de temas como la ratificación universal de los instrumentos, y el cumplimiento de las decisiones de la CIDH y de la CtIDH. Estos foros políticos, actuando como órganos multilaterales –y no como mecanismos de negociación o imposición de políticas unilaterales, o de un consenso neutralizador– deberían además, permitir un debate en mayor profundidad sobre el contenido de los informes anuales de los órganos del SIDH, y de los informes de países o de las relatorías temáticas de la CIDH. En el caso de los Estados que hayan denunciado algún instrumento del sistema, estos foros deberían pronunciarse decididamente en contra, llamando de inmediato a su reconsideración, o de lo contrario, contemplando la posibilidad de aplicar gradualmente algunas sanciones. Estas sanciones podrían incluir la publicación de la propia resolución en contra del Estado llamando a su reconsideración, o la notificación de las resoluciones a los organismos financieros internacionales. En casos extremos, la sanción podría consistir en la suspensión de ciertos privilegios como Estado miembro de la OEA. En definitiva esos debates de los órganos políticos tendrían como objetivo, adoptar posiciones institucionales en resguardo de la garantía colectiva del SIDH.
2. Dotar a la CIDH y a la CtIDH de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las funciones que les han sido asignadas. En particular relación con la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, deberían formalizarse las medidas que permitan lograr (progresivamente) la autonomía administrativa en la selección y contratación de su personal (incluido su Secretario Ejecutivo), y en la ejecución de su presupuesto en materias como las adquisiciones y las contrataciones de bienes y servicios.
3. Promover la incorporación de las ONG's con estatus consultivo en los órganos políticos de la OEA (ej. CP, Comisión de Asuntos Jurídicos y

Políticos y A.G.), a fin de que dentro de las reglas que sean adoptadas, pueda institucionalizarse el diálogo de los gobiernos con la sociedad civil y los órganos del SIDH, en la búsqueda de los consensos necesarios para las soluciones a los problemas que se presenten.

4. Darle la debida prioridad a los derechos humanos, en la consideración por los demás órganos de la OEA de los temas de su especialidad. Es decir, a incorporar los derechos humanos a los demás temas en la OEA, a fin de darles una visión más integral a materias como la promoción de la democracia, la pobreza, la educación, la salud, el comercio, etc. Ello permitiría canalizar más recursos a los programas de derechos humanos en la organización, bajo los estándares integradores establecidos por los órganos del SIDH.

### *C. Recomendaciones a los órganos del SIDH<sup>45</sup>:*

1. Modificar el Reglamento de la CIDH, a fin de adaptarlo a la nueva realidad de la tramitación del sistema de casos de países con gobiernos electos democráticamente. Esta reforma en marcha, al tomar en cuenta las sugerencias hechas por los Estados y las ONG's, pero dejando a salvo la competencia exclusiva de la CIDH para dictar su Reglamento, debería incluir los siguientes objetivos: la regulación más clara de los procedimientos, la fase de admisibilidad separada como principio de la fase sobre el fondo y en consecuencia, de los temas de las audiencias que se celebren, la insistencia en la solución amistosa de los casos, el sistema de pruebas y su valoración, el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de los informes finales, y la reglamentación básica de las relatorías temáticas de la Comisión.
2. Modificar el Reglamento de la CtIDH a fin de permitir que una vez que la CIDH decida elevar un caso ante la Corte, las víctimas puedan hacerse representar autónomamente durante todo el procedimiento, directamente o a través de sus representantes. Ello permitiría a la CIDH consolidar su rol jurisdiccional en primera instancia, y actuar como parte de buena fe en los procedimientos ante la Corte. La modificación del Reglamento de la CtIDH debería, igualmente, simplificar el sistema probatorio, al permitir el traslado y apreciación de las pruebas debidamente evacuadas en los procedimientos seguidos ante la CIDH, a fin de no caer en repeticiones innecesarias y mayores costos.

3. Desarrollar la utilización con mayor intensidad de sistemas de trabajo más constantes -y que no requieran siempre el traslado físico- entre los integrantes de ambos órganos del SIDH y sus Secretarías, como el caso de las video conferencias, los correos electrónicos y otros similares.
4. Promover una mayor divulgación en los Estados miembros, de las publicaciones de los informes anuales, los informes sobre países y los informes temáticos de la CIDH; así como de los informes anuales con las sentencias y opiniones consultivas de la CtIDH. Al respecto, ciertas actividades de promoción que realizan los órganos en los Estados miembros, podrían coordinarse con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a fin de obtener su apoyo, asesoramiento y asistencia.

45 Nota del editor. Al momento de publicar esta revista, tanto la Corte, como la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos ya habían reformado sus Reglamentos.

# EL FUTURO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

*Manuel E. Ventura Robles\**

## **Introducción**

Para poder predecir, sobre bases ciertas, el futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte, la Corte Interamericana o el Tribunal), órgano jurisdiccional y, por ende, principal del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, debe analizarse con detenimiento el proceso de evaluación, reforma y fortalecimiento del mismo que, desde el año 1996, se inició por disposición de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”).

Como consecuencia de ese proceso de evaluación, reforma y fortalecimiento ha tenido lugar dentro del sistema interamericano un rico diálogo en el que han participado los Estados Miembros de la OEA<sup>1</sup>, la mayor parte de ellos Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”)<sup>2</sup>, de los cuales

---

\* Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1 Los Estados Miembros de la OEA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica (Commonwealth de), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

2 Los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica (Commonwealth de), Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

también la mayoría ha aceptado la competencia contenciosa del Tribunal<sup>3</sup>, los órganos de protección establecidos en la Convención, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”) y la Corte, así como las organizaciones de la sociedad civil.

Las conclusiones y recomendaciones que, producto de este diálogo, ha hecho la Asamblea General de la OEA muestran claramente, para aquellos que han expresado que el sistema interamericano de los derechos humanos debe dejarse tal cual como está, que hay mucho que mejorar, y para aquellos que estimaban necesario un cambio para fortalecer el sistema, que éste debe realizarse de una manera consensual y paulatina.

La mejor manera de analizar con cuidado y detenimiento este proceso histórico, que sentará las bases de lo que será en el futuro el sistema de protección de derechos humanos establecido por la OEA, y el de sus órganos de protección, la Corte y la Comisión, es verlo cronológicamente. Consecuentemente, iniciaremos ese análisis en el año 1996.

#### **LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA CELEBRADA EN EL AÑO 1996**

Las primeras resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre evaluación, reforma y fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, fueron aprobadas en el año 1996. Mediante los puntos resolutivos 13 y 15 de la Resolución AG/RES. 1404 (XXVI-O/96) se dispuso lo siguiente:

13. Encomendar al Consejo Permanente que realice una evaluación del funcionamiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos con miras a iniciar un proceso que permita su perfeccionamiento, incluida la posibilidad de reformar los instrumentos jurídicos correspondientes y los métodos y procedimientos de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para lo cual solicitará la colaboración de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que informe a la Asamblea General en su próximo período ordinario de sesiones.

15. Promover un diálogo entre los Estados miembros, entre éstos con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y con expertos en la materia, con miras a contribuir a un proceso de reflexión

3 Los Estados Partes que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

que permita el perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos.

Con el propósito de ayudar a los Estados, a los órganos de protección, a los expertos y a las organizaciones de la sociedad civil a sostener un diálogo fructífero sobre esta materia, el Secretario General de la OEA, Doctor César Gaviria Trujillo, presentó a consideración del Consejo Permanente, en el mes de noviembre de 1996, un documento denominado “Hacia una nueva visión del sistema interamericano de derechos humanos”. Este documento, de gran importancia y valía, identifica muchos de los problemas del sistema y propone soluciones concretas a ellos.

Para dar cumplimiento al punto resolutivo 15, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebró los días 2, 3 y 4 de diciembre de 1996, en la sede de la OEA en Washington, D.C., E.E. U.U., el seminario denominado “El Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos”. En él participaron jueces, comisionados, exjueces y excomisionados, expertos en derechos humanos y miembros de ONGs.

Las conclusiones de la Comisión Interamericana y las minutas de las exposiciones realizadas por los participantes se encuentran en el documento OEA/Ser. /L/V/II.95).

Por su parte, el Consejo Permanente de la OEA, mediante su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, con el fin de ejecutar el punto resolutivo 13 antes citado, realizó varias sesiones para considerar la evaluación y el perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos. En dichas reuniones diversos gobiernos presentaron comentarios y observaciones sobre el tema y, en el mes de abril de 1997, el Consejo Permanente convocó, mediante Resolución CP/RES. 687 (1089/96), a una sesión especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, en la que participaron expertos gubernamentales que formularon conclusiones sobre el tema de la promoción internacional de los derechos humanos, y que avanzaron decididamente en la identificación de mecanismos y criterios para el perfeccionamiento de la protección internacional de los derechos humanos en América.

#### **LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA CELEBRADA EN EL AÑO 1997**

En el siguiente año, 1997, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución AG/RES. 1488 (XXVII-O/97), mediante la cual tomó nota con beneplácito del Informe del Consejo Permanente sobre la evaluación del funcionamiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos; acogió, también con bene-

plácito, las conclusiones de la Sesión Especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre promoción internacional de los derechos humanos en el sistema interamericano, las cuales fueron motivo de otra resolución de la Asamblea General, AG/RES. 1489 (XXVII-O/97), y tomó nota con interés, tanto del Seminario sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que llevó a cabo la Comisión Interamericana en Washington, D. C., del 2 al 4 de diciembre de 1996, así como del documento de trabajo que el Secretario General de la OEA presentó al Consejo Permanente con el título “Hacia una nueva visión del sistema interamericano de derechos humanos”.

Además, sobre el fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos, aprobó los tres puntos resolutivos que se transcriben a continuación:

4. Encomendar al Consejo Permanente que, en cumplimiento del punto 13 de la resolución AG/RES. 1404 (XXVI-O/96), a través de su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y a fin de fortalecer y perfeccionar el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, continúe la consideración integral de los distintos aspectos relativos al mismo, formulando recomendaciones, de considerarlo adecuado y a través de los órganos correspondientes, sobre eventuales reformas a los instrumentos jurídicos aplicables.
5. Encomendar al Consejo Permanente que someta a la consideración de la Asamblea General en su vigésimo octavo período de sesiones las recomendaciones a que se refiere el párrafo precedente, así como respecto de todo otro asunto que pueda contribuir al perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos.
6. Encomendar al Consejo Permanente que, a través de su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y a fin de fortalecer y perfeccionar el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, promueva un diálogo que cuente con la debida cooperación de los organismos y entidades del sistema interamericano y, cuando proceda, con la del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y, según resulte adecuado, de otras organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

#### LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA CELEBRADA EN EL AÑO 1998

Como consecuencia de la Resolución anteriormente citada no se produjeron iniciativas o acciones concretas de los órganos políticos de la OEA ni de los órganos de protección de los derechos humanos por lo que la Asamblea, en 1998, mediante Resolución AG/RES. 1546 (XXVIII-O/98), dispuso

1. Promover iniciativas y medidas concretas que permitan fortalecer y perfeccionar el sistema interamericano de promoción y protección de

los derechos humanos a fin de reforzar su estructura institucional y promover sus vínculos con los sistemas nacionales y las entidades regionales de promoción y protección de los derechos humanos.

2. Encomendar al Consejo Permanente que continúe, a través de su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, con la consideración integral de los distintos aspectos relativos al fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, formulando recomendaciones, de considerarlo adecuado y a través de los órganos correspondientes, incluyendo eventuales reformas a los instrumentos jurídicos aplicables.
3. Encomendar al Consejo Permanente que, a través de su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y a fin de fortalecer y perfeccionar el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, promueva un diálogo que cuente con la debida cooperación de los organismos y entidades del sistema interamericano y, cuando proceda, con la del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y, según resulte adecuado, de otras organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

#### LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA CELEBRADA EN EL AÑO 1999

Ante la falta de iniciativas concretas, La Asamblea General de la OEA de 1999 tomó una Resolución (AG/RES. 1633 (XXIX-O/99)), que reitera en lo fundamental la Resolución del año anterior. En efecto, la Asamblea resolvió:

1. Promover iniciativas y medidas concretas para reforzar la estructura institucional del sistema interamericano de derechos humanos en el marco de los instrumentos jurídicos que lo regulan y estimular el establecimiento de vínculos tanto con sistemas nacionales como con entidades regionales e internacionales con propósitos similares, a fin de fortalecerlo y perfeccionarlo.
2. Encomendar al Consejo Permanente que continúe con la consideración integral de los distintos aspectos relativos a la evaluación del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos para su fortalecimiento y perfeccionamiento, formulando las recomendaciones que considere del caso.
3. Encomendar al Consejo Permanente que promueva el diálogo y la cooperación entre los órganos, organismos y entidades del sistema interamericano y, cuando proceda, con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otras organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

## REUNIONES DE EXPERTOS CONVOCADOS POR LA CORTE A FINALES 1999 Y A PRINCIPIOS DE 2000

Con motivo de las recomendaciones hechas por la Asamblea General durante su reunión de 1999 y con ocasión de cumplirse ese año el 30 aniversario de haberse adoptado la Convención Americana en San José, Costa Rica, el 20 aniversario de la instalación de la Corte en esa misma ciudad y el 40 aniversario de la creación de la Comisión Interamericana, la Corte nombró desde el mes de enero de 1999 una comisión de jueces presidida por quien entonces era su Vicepresidente, Juez Antônio A. Cançado Trindade, para que realizara un gran seminario y varias reuniones de expertos, a finales de ese año y a principios del año siguiente, con el fin de debatir los puntos centrales de la reforma y fortalecimiento del sistema, para proponer las soluciones más apropiadas.

Antes de la celebración del Seminario que se realizó en noviembre de 1999, la Corte convocó a jueces y comisionados, expertos en derechos humanos y derecho internacional y a los actores del sistema de protección, es decir, los representantes de las ONG's que regularmente participan en la tramitación de los casos ante la Corte, a un diálogo de expertos que adoptaron varias recomendaciones para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos.

La Corte reunió dichos expertos en su sede en San José, Costa Rica en las siguientes fechas: el 20 de septiembre de 1999; el 24 de noviembre de 1999; el 5 y 6 de febrero de 2000 y el 8 y 9 de los mismos mes y año. En la última reunión de expertos se adoptaron las recomendaciones que reflejan, también, los puntos tratados en reuniones anteriores. Dichas recomendaciones, las que a continuación se transcriben, aparecen en el documento OEA/Ser. G CP/CAJP-1627/00<sup>4</sup>:

### 1. Participación de los individuos en el procedimiento ante la Corte

Los presentes expresaron su deseo de una participación más amplia, efectiva y autónoma de los individuos en el procedimiento ante la Corte, en particular en actos tales como la presentación y descargo de pruebas y la formulación de alegatos. Señalaron que esto puede lograrse,

4 Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el marco del diálogo sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos (16 de marzo de 2000).

de inicio, mediante una reforma reglamentaria, antes de que se considere un Protocolo a la Convención al respecto.

Además, observaron el papel que tienen los individuos ante la Comisión en el procedimiento en cuanto al eventual envío de casos a la Corte, a efectos de que sean consultados al respecto.

### 2. Especificidad del papel de la Comisión Interamericana

Los presentes hicieron ver el incremento, en la práctica, de la participación efectiva de los individuos en el proceso ante la Corte, lo que se ve reflejado en diversas disposiciones convencionales y reglamentarias. Al respecto, todos coincidieron en el propósito común de fortalecer la protección de los derechos de los individuos y su participación en el proceso, sin menoscabo del papel de la Comisión, el que puede no siempre coincidir con el de la presunta víctima dado el rol de la Comisión como guardián de la Convención.

Sin embargo, se expresaron dos posiciones sobre el papel de la Comisión en el procedimiento ante la Corte, las que se detallan a continuación:

Por un lado, algunos de los presentes pusieron énfasis en lo procesal, afirmando que mientras exista la disposición de la Convención que señala que sólo la Comisión y los Estados pueden someter casos a la Corte no se puede cambiar el papel de la Comisión, sin perjuicio de una mayor participación procesal de la presunta víctima.

Por otro lado, varios de los presentes hicieron hincapié en la titularidad de los derechos, afirmando que al ser el individuo el titular de los derechos sustantivos le debe corresponder la posibilidad de hacerlos valer, esto es, debe contar con derechos procesales cual si fuera parte.

### 3. Valoración de la prueba

Los participantes afirmaron que cuando la prueba ante la Comisión ha sido producida contradictoriamente, de manera oportuna y con las debidas garantías, ésta no debería, en principio, producirse nuevamente ante la Corte. En tal supuesto, se produce una inversión de la carga de la prueba, debiendo el Estado, *inter alia*, disputar que se siguieron los procedimientos adecuados o que se derivaron de los hechos conclusiones que no son razonables. En todo caso, siempre la valoración de la prueba queda reservada a la Corte. Los participantes estuvieron de acuerdo que el principio de la oportunidad de la presentación de la prueba es relevante para la valoración de la misma. Además, señalaron la libertad de la Corte para la obtención de cualquier tipo de prueba, en cualquier momento y etapa procesal, resguardando el control de la misma por las partes y teniendo en cuenta la desigualdad fáctica entre éstas.

#### 4. Excepciones preliminares

Se hicieron propuestas tendientes a agilizar el procedimiento de las excepciones preliminares.

#### 5. Cumplimiento de supervisión

##### 5.a. Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Los presentes expresaron que la Corte debe continuar informando a la Asamblea General, de acuerdo con lo previsto en el artículo 65 de la Convención, los casos de incumplimiento de sus sentencias, para que ésta lo conozca de modo directo, procurando que ese mecanismo se torne efectivo.

Los presentes pusieron de relieve la obligación de los Estados de cumplir las decisiones de la Corte como lo establece el artículo 68 de la Convención, en aplicación del principio *pacta sunt servanda* y por tratarse además de una obligación del propio derecho interno de los Estados.

Los presentes sometieron las siguientes propuestas sobre la promoción del cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana:

Promover mecanismos de cumplimiento de sentencias como el previsto en el artículo 27 del Convenio de Sede entre el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, teniendo presente el deber general del artículo 1.1 de la Convención y el deber complementario del artículo 2 de la misma. El artículo mencionado del Convenio de Sede dispone lo siguiente:

Las resoluciones de la Corte y, en su caso, de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la República, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses.

Considerar la posibilidad de que, independientemente de los procedimientos de cumplimiento de sentencia correspondientes, la Comisión interponga una demanda - o los individuos una petición ante la Comisión - solicitando a la Corte que determine una violación adicional de la Convención por parte del Estado, por incumplimiento de los fallos de la Corte.

Aplicación por parte de los Estados Partes de la garantía colectiva, en apoyo del deber de supervisión de los órganos del sistema interamericano de protección del cumplimiento de sus decisiones.

#### 5.b. Cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Los presentes coincidieron en que los Estados deben atender y cumplir de buena fe las recomendaciones de la Comisión Interamericana y que los mismos tienen la obligación, al haber suscrito y ratificado la Convención Americana, de realizar los mejores esfuerzos para aplicar dichas recomendaciones, en particular por emanar de un órgano principal de la OEA cuya función es la de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el hemisferio.

Los presentes estuvieron de acuerdo en la aplicación por parte de los Estados Partes de la garantía colectiva, en apoyo del deber de supervisión de los órganos del sistema interamericano de protección del cumplimiento de sus decisiones.

Los presentes acordaron que sería conveniente que los Estados que no estén de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión, acudan a la Corte para una interpretación definitiva.

#### 6. Recursos adicionales para el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos

Los presentes expresaron que para poder llevar a la práctica las recomendaciones hechas por los expertos, para que los órganos de protección del sistema puedan cumplir con sus funciones apropiadamente, es necesario que los Estados los apoyen con los recursos económicos adecuados e indispensables para este fin.

Los participantes encomendaron a la Secretaría de la Corte la preparación de un estudio sobre el tema.

### SEMINARIO “EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI”

Como se dijo anteriormente, con motivo de celebrarse el 22 de noviembre de 1999 treinta años de haberse adoptado la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica y de haberse cumplido en el mes de noviembre de ese mismo año veinte años de la instalación de la Corte en esa misma ciudad, ésta organizó un Seminario, al que convocó a expertos del más alto nivel, para que debatieran los temas esenciales que tienen que ver con la reforma y fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Dicho Seminario se realizó los días 23 y 24 de noviembre de 1999 y a él concurren, además de los expertos antes mencionados, los jueces de la Corte y los miembros de la Comisión.

Los participantes en el Seminario desarrollaron importantes puntos de reflexión, lo que permitió alcanzar las siguientes conclusiones (documento OEA/Ser. G CP/CAJP-1627/00)<sup>5</sup>:

### 1. Sobre la función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Dentro de este tema, fueron tratados los siguientes subtemas:

#### 1.a Orden y valoración de las pruebas

Los participantes señalaron que las pruebas no solamente deben valorarse siguiendo un criterio lógico-formal, sino también con un criterio estimativo, valorándose las pruebas en la forma que sea más adecuada para la protección de los derechos humanos, sin soslayar, por supuesto, los derechos de los Estados.

Al respecto, se sugirió una reforma a los Reglamentos de la Corte y de la Comisión, así como la coordinación de los esfuerzos de estos dos órganos para aligerar el proceso probatorio, tendiendo a la no repetición y salvaguardando la garantía del derecho de la defensa de las partes dentro del proceso.

#### 1.b Solución amistosa: experiencia de la Corte

Se manifestó que la Corte no puede auspiciar o tomar la iniciativa para un arreglo amistoso, pero que no puede, si el mismo ocurre, oponerse a considerarlo. Para aceptarlo, es necesario que el Estado demandado reconozca los hechos y acepte su responsabilidad internacional.

#### 1.c Reparaciones: experiencia de la Corte

Los participantes afirmaron que la Corte ha avanzado mucho en este aspecto, desarrollando principios y conformando una práctica racional para el otorgamiento de reparaciones pecuniarias. Manifestaron además que la Corte debe supervisar el cumplimiento de sus decisiones por parte de los Estados. En este sentido, afirmaron que la *executio* está presidida por tres principios indispensables y característicos: a) el fallo de la Corte será definitivo e inapelable; b) los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir las decisiones de la Corte en todo caso en que sean partes; c) el cumplimiento de las decisiones de la Corte está sujeto a supervisión del propio Tribunal, tanto en sentencia de fondo como en sentencia de reparaciones.

#### 1.d Cumplimiento de las sentencias de la Corte

Se resaltó la necesidad de la adopción de las medidas nacionales indispensables de implementación de la Convención, de modo de asegurarla aplicabilidad directa de sus normas en el derecho interno de los Estados Partes. Urge que los Estados Partes en la Convención adopten mecanismos internos de ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana. El incumplimiento de una sentencia de la Corte hace incurrir al Estado en cuestión en una violación adicional de la Convención.

### 2. Sobre las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En el seminario se abordaron tres temas al respecto:

#### 2.a Examen de comunicaciones: experiencia de la Comisión

En este sentido, se realizaron los siguientes planteos: la necesidad de mejorar el tratamiento de la prueba para que no haya duplicidad en este campo entre la Corte y la Comisión; la conveniencia de que exista participación directa de las víctimas en el proceso ante la Corte; y la obligatoriedad del cumplimiento de las sentencias de la Corte y el acatamiento de buena fe de las recomendaciones de la Comisión. Además, se exhortó a todos los Estados Miembros de la OEA a que ratifiquen la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como los demás tratados de derechos humanos dentro del sistema interamericano y a que acepten la competencia contenciosa de la Corte.

#### 2.b Observaciones *in loco* e informes sobre situaciones de derechos humanos

Las observaciones *in loco* son, a veces, la única respuesta posible cuando existen violaciones masivas graves y que afectan a una multitud de personas. El informe que se realiza en virtud de ellas persigue el esclarecimiento de los hechos en situaciones generales. A su vez, mediante un diálogo con el Gobierno involucrado, busca prevenir situaciones violatorias de derechos humanos.

#### 2.c Solución amistosa

Al respecto, se señaló que cuando la protección de los derechos humanos se convierte en una política de Estado, el reconocimiento de la responsabilidad internacional por violaciones y el allanamiento frente a los hechos contribuye al enriquecimiento y fortalecimiento del sistema. Se señaló que la solución amistosa consiste en la búsqueda común de la verdad de los hechos en un caso, lo que, cuando se alcanza, contribuye al fortalecimiento del sistema.

### 3. *Sobre el compromiso de la comunidad internacional con la protección internacional efectiva de los derechos humanos y las implicaciones financieras del fortalecimiento del sistema interamericano:*

A este respecto, los participantes manifestaron que era necesario, para el perfeccionamiento y dinamismo del sistema, la constitución de una Corte permanente, con una Secretaría debidamente fortalecida. La responsabilidad primordial al efecto recae en los Estados Miembros que han creado el sistema de protección y que deben, por lo tanto, dotarlo de los recursos necesarios para que pueda desempeñarse eficazmente. Al respecto, se señaló que el éxito o fracaso de los instrumentos internacionales depende en definitiva de la voluntad política de los Estados involucrados. Si la OEA no está en capacidad de financiar adecuadamente el sistema interamericano de protección, los órganos que lo integran deben conseguir los fondos adicionales que necesitan a través de proyectos que se presenten a los organismos internacionales de financiamiento. Para esto sería necesario la elaboración de un plan estratégico conjunto en el cual se le explique a las distintas agencias donantes hacia dónde se quiere ir, cómo se quiere llegar y cuáles son los recursos que se van a necesitar, ante lo cual es necesaria la unidad, la cooperación y la buena voluntad de los distintos órganos del sistema.

### 4. *Sobre la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:*

Se hizo hincapié en la importancia de la función consultiva de la Corte, la que ha generado jurisprudencia internacional y constituye un mecanismo para hacer frente a los nuevos desafíos que enfrenta el sistema interamericano de protección.

### 5. *Sobre la aplicación de la Convención Americana vis-à-vis el Caribe:*

Se manifestaron la necesidad e importancia de una mayor participación por parte del Caribe en el sistema interamericano de protección, y se expresaron las percepciones sobre la materia de los países de la región.

### 6. *Sobre el acceso a la justicia en el plano internacional:*

Parece haberse formado consenso en relación con el establecimiento de la Corte Interamericana como órgano jurisdiccional ante el cual se debe asegurar la más amplia participación de los individuos. La Comisión, naturalmente, debería mantener sus funciones como guardián de la Convención y desarrollar las funciones no contenciosas que ha ejercido con gran eficacia, sobre todo en relación con las observaciones *in loco*.

Existe una verdadera línea de evolución que ha transformado a los individuos en verdaderos sujetos del Derecho Internacional de los

Derechos Humanos, con plena capacidad jurídica para actuar. Al respecto, se señaló que al reconocimiento de derechos debe corresponder la capacidad procesal de vindicarlos. El individuo de *locus standi in iudicio* en todas las etapas ante el Tribunal. Es de la propia esencia de la protección internacional, el contradictorio entre las presuntas víctimas o sus representantes y los Estados demandados.

### 7. *Sobre el fortalecimiento del papel de las ONG's en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos:*

En este sentido se manifestó que las ONG's tienen un papel muy importante por cumplir que incluye, además de la participación en la tramitación de casos, la capacitación y educación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Un nuevo desafío para las mismas es la necesidad de la participación de las víctimas dentro del sistema interamericano de protección. También se indicó como una responsabilidad muy importante de las ONG's la de dar seguimiento a nivel nacional a las decisiones de los organismos de supervisión de los derechos humanos.

### 8. *Sobre otras vertientes de protección de la persona humana*

Se resaltaron las relaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados. También se señaló que la universalización efectiva de los derechos humanos depende hoy, en gran parte, de la capacidad de los países desarrollados de dar un vuelco moral que permita cambiar las estructuras que mantiene a tantas personas en una situación de marginalidad extrema.

### 9. *Conclusiones:*

Entre las principales conclusiones extraídas de las discusiones llevadas a cabo durante la realización del Seminario se pueden señalar las siguientes:

1. La necesidad de optimizar los recursos económicos y de contar con recursos adicionales.
2. La agilización de los procedimientos sin perjuicio de la seguridad jurídica, evitando los retardos y duplicaciones en el actual mecanismo de protección de nuestro sistema de protección.
3. La aplicabilidad directa de las normas de la Convención Americana en el derecho interno de los Estados Partes, así como la adopción de medidas nacionales indispensables de implementación de la Convención, de modo a asegurar dicha aplicabilidad directa de sus normas en el derecho interno de los Estados Partes.

4. La participación directa de los individuos en el procedimiento ante la Corte Interamericana, como parte del acceso a la justicia a nivel internacional y su complementariedad con el acceso a la justicia a nivel nacional.

5. La necesidad de lograr la universalidad del sistema, es decir, la ratificación de la Convención o adhesión a la misma por todos los Estados de la región, así como la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte por todos los Estados Partes en la Convención, acompañada de la previsión del automatismo de la jurisdicción obligatoria de la Corte para todos los Estados Partes sin restricciones.

### **CONCLUSIONES DE LA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO AD HOC SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS CELEBRADA EN SAN JOSÉ, COSTA RICA DEL 10 AL 11 DE FEBRERO DE 2000**

Con ocasión de la celebración del 30 aniversario de la adopción de la Convención Americana, 20 aniversario de la instalación de la Corte Interamericana en San José, Costa Rica, y 40 aniversario de la creación de la Comisión Interamericana, el Gobierno de Costa Rica, por iniciativa del Ministro de Relaciones Exteriores, don Roberto Rojas López, invitó a los Cancilleres de los Estados Miembros de la OEA a una reunión que se celebró el 22 de noviembre de 1999 en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, con el propósito de deliberar sobre la adopción de medidas tendientes a fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos. Los Ministros de Relaciones Exteriores dispusieron la creación de un Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre los Derechos Humanos, para que se reuniera e hiciera recomendaciones con el fin antes mencionado. Este Grupo, reunido en San José, Costa Rica, los días 10 y 11 de febrero de 2000, formuló las siguientes recomendaciones (OEA/Ser.G CP/CAJP-1620/00):

#### **1. FINANCIAMIENTO**

Recomendar a los Cancilleres que promuevan medidas que permitan aumentar substancialmente los recursos que se precisen para los órganos interamericanos de Derechos Humanos. A tal efecto, se deberá dar prioridad en el presupuesto ordinario de la OEA a la asignación de recursos adicionales<sup>6</sup>.

Solicitar a la Secretaría General de la OEA que presente un informe sobre las implicaciones que conlleva en el presupuesto ordinario la asignación de los recursos que se precisen para cubrir las necesidades financieras inmediatas de la Comisión y de la Corte. A tal efecto, el

<sup>6</sup> El 28 de abril de 2000, la Secretaría General de la OEA hizo público el informe denominado "El Financiamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", el que deberá ser considerado por el Grupo Ad Hoc en una futura reunión.

informe podrá contemplar un plan progresivo para cubrir dichas necesidades.

#### **2. INGRESO PLENO DE LOS ESTADOS MIEMBROS AL SISTEMA INTERAMERICANO CONVENCIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Recomendar a los Cancilleres se le dé la más alta prioridad política a la firma, ratificación y/o adhesión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus Protocolos Adicionales y los demás tratados del Sistema y al reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, iniciando un diálogo de alto nivel con los Estados Miembros de la Organización que aún no han adoptado estas medidas.

#### **3. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE MEDIDAS NACIONALES PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Recomendar a los Cancilleres que sus Gobiernos promuevan la adopción de un Plan de acción de cooperación internacional para dar apoyo técnico a los Estados en la tarea de dar pleno cumplimiento dentro de su jurisdicción a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esta cooperación comprendería, entre otras áreas, la adecuación de la legislación interna y de las prácticas administrativas a las normas internacionales; la educación de jueces, fiscales del Ministerio Público, abogados, policías, militares y grupos de la sociedad civil en el derecho internacional de los derechos humanos; y el establecimiento de mecanismos internos para dar cumplimiento a las decisiones de los órganos del sistema.

Solicitar al Instituto Interamericano de Derechos Humanos la preparación de un proyecto para la promoción de los derechos humanos en la región, tomando en consideración el programa de promoción aprobado por la Asamblea General en 1999.

#### **4. PAPEL DE LOS ÓRGANOS POLÍTICOS COMO GARANTES DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA Y ESPECIAL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**

Recomendar a los Cancilleres que dentro de las actuales competencias de la Asamblea General y del Consejo Permanente se de el tratamiento adecuado a los informes de la Comisión y de la Corte como forma de hacer efectivo el deber de los Estados de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los instrumentos del Sistema.

##### 5. ADECUACIÓN DE ASPECTOS PROCESALES EN LAS ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN Y DE LA CORTE

Estos aspectos comprenderían, entre otros, los siguientes puntos, que han sido remitidos por los Estados a la Comisión Interamericana y que han sido presentados ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA y dentro de este Grupo Ad Hoc:

- Criterios de admisibilidad de peticiones;
- Duplicidad de funciones en materia probatoria;
- Mecanismo de solución amistosa;
- Participación directa de las víctimas en todo el procedimiento ante la Corte;
- El papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos ante la Corte;
- Criterios para la selección de los casos que se envían a la Corte por la Comisión;
- Relatorías especiales;
- Criterios para decidir medidas cautelares;
- Presentación de demandas por los Estados ante la Corte contra decisiones contenidas en los informes de la Comisión;
- Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Recomendar a los Cancilleres que soliciten a la Comisión y a la Corte, en tanto órganos competentes del Sistema, que luego de estudiar todas las preocupaciones de los Estados y de los representantes de la sociedad civil, realicen coordinadamente las reformas reglamentarias que estimen necesarias para mejorar el funcionamiento del Sistema, y que presenten el resultado de sus trabajos, en lo posible dentro del presente año. Asimismo, solicitar a la Comisión y a la Corte que indiquen aquellos aspectos que puedan implicar reformas estatutarias y eventuales enmiendas a la Convención a fin de mejorar el Sistema.

##### 6. CONTINUIDAD Y SEGUIMIENTO DE LOS TRABAJOS

El Grupo Ad Hoc, compuesto por el conjunto de los Estados Miembros de la OEA, continuará examinando los temas señalados precedentemente con vistas a presentar al Consejo Permanente sus conclusiones y recomendaciones al respecto.

El Grupo de Trabajo Ad Hoc acordó examinar, en una próxima reunión, el desarrollo de las recomendaciones aquí expuestas y decidió solicitar a Costa Rica que ejerza la Secretaría del Grupo de Trabajo Ad Hoc con el apoyo del Instituto Interamericano y en estrecha coordinación con el Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA.

El Grupo Ad Hoc encomienda a Costa Rica, México y Canadá realizar las consultas pertinentes para fijar la fecha de una nueva reunión teniendo en cuenta la disponibilidad de los documentos solicitados a la Secretaría General de la OEA y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

A la fecha en que se escribe este artículo está pendiente de resolución si el Grupo Ad Hoc realizará o no una segunda reunión, durante el último trimestre de 2000 o durante el primer trimestre de 2001, con el fin de terminar de consolidar las reformas que requiere para su fortalecimiento el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

#### INFORME DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS SOBRE LA EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA SU PERFECCIONAMIENTO Y FORTALECIMIENTO

Como se había visto anteriormente, la Asamblea General de la OEA de 1999 encomendó al Consejo Permanente la consideración integral de los distintos aspectos relativos a la evaluación del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos con el propósito de fortalecerlo y perfeccionarlo. A mediados del año 1999 y después de tres años de recibir mandatos de la Asamblea General, el Consejo Permanente no había aprobado recomendaciones para fortalecer la tramitación de casos de violaciones de derechos humanos en el sistema interamericano.

En esas fechas, mediados de 1999, asumió la presidencia de dicha Comisión el Representante Permanente de México ante la OEA, Embajador Claude Heller, quien inició la celebración de un diálogo entre los Estados Miembros, los órganos de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las organizaciones no gubernamentales que representan a las víctimas y asisten a la Comisión en la tramitación de los casos ante la Corte. Ese diálogo que se celebró entre el mes de septiembre de 1999 y el mes de marzo del año 2000, se vio fortalecido con el respaldo que le dieron los cancilleres americanos con motivo de la celebración en San José, Costa Rica, y el 30 aniversario de la adopción de la Convención Americana y 20 aniversario de la instalación de la Corte, así como por las recomendaciones del Grupo Ad Hoc de representantes de los Cancilleres. Fue un diálogo transparente e imparcial, en el que tuvieron participación todos los actores involucrados en la defensa de los derechos humanos en América.

Las conclusiones y recomendaciones de ese diálogo se encuentran recogidas en los documentos OEA/Ser. G CP/CAJP-1610/00 rev.2 y OEA/Ser. G CP/doc. 3302/00.

## LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA CELEBRADA EN EL AÑO 2000

La Asamblea General de la OEA celebrada en el año 2000 aprobó, mediante Resolución AG/RES. 1701 (XXX-O/00), las recomendaciones que hiciera la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos al Consejo Permanente y que éste transmitiera a aquella, órgano principal y superior de la Organización. Cabe hacer notar que, por primera vez se adoptaron recomendaciones para que la propia Organización, los Estados Miembros y los órganos de protección, Corte y Comisión, adopten medidas concretas destinadas al fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. Dicha Resolución dispuso lo siguiente:

### RESUELVE

1. Continuar con el proceso de perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema interamericano, a través del diálogo sistemático y permanente entre los Estados, los órganos del sistema y los demás actores relevantes, dirigido a la construcción gradual de consensos en torno a las circunstancias actuales del sistema, así como los obstáculos y deficiencias por superar, con miras a garantizar la vigencia y protección de los derechos humanos en el Hemisferio.

2. Encomendar al Consejo Permanente que continúe desarrollando el diálogo sobre el sistema interamericano de derechos humanos, con miras a su perfeccionamiento y fortalecimiento, asegurando la participación de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en el que se invite asimismo a otras entidades, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y a representantes de organizaciones no gubernamentales interesadas a continuar contribuyendo en dicho proceso.

3. Encomendar al Consejo Permanente que, en el marco del diálogo sobre el sistema interamericano, promueva la participación de aquellas instituciones nacionales involucradas en la promoción de los derechos humanos, tales como los Defensores del Pueblo, Defensores de los Habitantes, Procuradores o Comisionados de Derechos Humanos (Ombudsman) u otras figuras equivalentes.

4. Encomendar al Consejo Permanente que en los próximos ejercicios financieros promueva el aumento substancial de los recursos asignados a la Corte y a la Comisión Interamericana, sobre la base del reconocimiento de que la protección y promoción de los derechos humanos son una prioridad principal de la Organización.

5. Instar a los Estados Miembros de la Organización a que:

a) Otorguen la mayor prioridad política a la universalización del sistema interamericano, a través de la firma, ratificación o adhesión,

por todos los Estados Miembros de la Organización, de la Convención Americana de Derechos Humanos y los demás instrumentos interamericanos de derechos humanos, considerando el reconocimiento de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana y alentar a los Estados que aún no lo hayan hecho, a adoptar las medidas de carácter interno necesarias para permitir la firma, ratificación o adhesión de dichos instrumentos;

b) Adopten las medidas legislativas o de otra índole, según el caso, que sean necesarias para asegurar la aplicación de las normas interamericanas de derechos humanos en el ámbito interno de los Estados.

c) Adopten las medidas necesarias para cumplir con las decisiones o sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Convención Americana, en el caso de aquéllos Estados que reconocen su competencia obligatoria.

d) Realicen sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el principio de buena fe.

e) Otorguen el tratamiento que corresponda a los informes anuales de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del Consejo Permanente y de la Asamblea General de la Organización a fin de hacer efectivo el deber de los Estados de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los instrumentos del sistema.

6. Recomendar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, atendiendo su solicitud de recibir ideas y sugerencias sobre el proceso de reforma y en el marco de las normas que regulan sus competencias y de su autonomía reglamentaria establecida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo que se refiere a los procedimientos seguidos en la tramitación de casos individuales, considere la posibilidad de:

a) Definir los criterios que aplica para la apertura de casos.

b) Resolver las cuestiones de admisibilidad de peticiones individuales mediante la apertura de una etapa procesal independiente y necesaria, emitiendo el pronunciamiento correspondiente a través de resoluciones en las que, de manera sucinta, manifieste su determinación y sin que su publicación prejuzgue la responsabilidad de los Estados.

c) Realizar todos los esfuerzos necesarios para que la tramitación de casos individuales se realice de la manera más expedita posible y

para que cada una de las distintas etapas procesales, en particular la de admisibilidad, esté sujeta a plazos que respondan a criterios de razonabilidad. Asimismo, considere la definición de criterios para determinar la conclusión de casos por inactividad del peticionario.

d) Continuar promoviendo la vía de la solución amistosa, como un mecanismo idóneo para lograr la conclusión favorable de los casos individuales.

e) Establecer los criterios mínimos necesarios que deberían ser acreditados por un peticionario a efecto de que la CIDH solicite a un Estado la adopción de medidas cautelares, teniendo en cuenta las circunstancias y características del caso.

f) Definir los criterios que sigue la Comisión para determinar el envío de casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

g) Establecer un marco de referencia que permita a la Comisión determinar la creación de nuevas relatorías, definir con claridad su mandato y designar al relator correspondiente.

7. Recomendar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, atendiendo su solicitud de recibir ideas y sugerencias sobre el proceso de reforma y en el marco de las normas que regulan sus competencias y de su autonomía reglamentaria establecida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo que se refiere a los procedimientos seguidos en la tramitación de casos individuales, considere la posibilidad de:

a) Permitir la participación directa de la víctima, en calidad de parte, en los procedimientos seguidos, a partir del momento que el caso es sometido a su competencia, teniendo en cuenta la necesidad tanto de preservar el equilibrio procesal, como de redefinir el papel de la CIDH en dichos procedimientos (*locus standi*).

b) Desarrollar disposiciones reglamentarias que prevengan la duplicación de procedimientos, en los casos sometidos a su competencia, en particular la producción de la prueba, teniendo en cuenta las diferencias de naturaleza entre la Corte y la Comisión.

8. Transmitir a la Corte y a la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos la presente resolución.

9. Solicitar al Consejo Permanente que presente un informe sobre el cumplimiento de la presente resolución a la Asamblea General en su trigésimo primer período ordinario de sesiones.

## CONCLUSIONES

Finalmente, después de cuatro años de considerar el tema y emitir resoluciones al respecto, la Asamblea General de la OEA ha producido recomendaciones claras y específicas sobre lo que debe ser el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y, concretamente, la Corte Interamericana.

De momento, la Asamblea General ha reconocido la necesidad de dotar en cada ejercicio fiscal de más recursos a la Corte Interamericana para que pueda cumplir con las altas funciones que le atribuye la Convención Americana. Esta realidad, por obvia, no es menoscabante. Si no se dota a la Corte Interamericana de los recursos que necesita, no se podrá fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Para atender el flujo de casos que la Corte recibe actualmente ésta necesita, de inmediato, un 50% más del presupuesto asignado para el año 2000 (\$1.114.900), y, para los siguientes cinco años, otro tanto. Esto con el propósito de subir de cuatro a siete el número de abogados que trabajan en la Corte, de poder operar la Secretaría sin déficits trabajando el Tribunal durante cuatro sesiones de 15 días de duración cada año, de otorgar *locus standi in juicio* a las víctimas en todo el proceso, y de mantener al día las publicaciones de la Corte.

Sin la menor duda, debe pensarse seriamente en el financiamiento de una Corte semipermanente, lo antes posible, para poder terminar con el rezago en la resolución de los casos que actualmente existe y, posteriormente, en una Corte permanente, sobre todo si se da *jus standi* a las víctimas, para que puedan someter los casos a consideración de la Corte una vez finalizado el trámite ante la Comisión, tal y como ocurre actualmente con los Estados y la Comisión.

La Asamblea General ha hecho dos recomendaciones a la Corte, que ésta puede cumplir con reformas reglamentarias: una de ellas es dar *locus standi in juicio* a las víctimas en todo el proceso, y la otra la consideración de medios apropiados para evitar la duplicación de la prueba en los procesos ante la Comisión y posteriormente ante la Corte. Este segundo punto va más bien dirigido a la Comisión Interamericana para que instruya debidamente los casos, ya que siempre la Corte ha sido del criterio, en reuniones que ha sostenido con la Comisión, de recibir y valorar adecuadamente las pruebas que la Comisión produzca en forma apropiada, contradictoria e inmediata ante las partes.

Pero como la misma Asamblea General ha reconocido, el proceso de evaluación y perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos

humanos debe ser permanente y continuo. Es de esperarse que en un futuro no muy lejano y siguiendo las recomendaciones del Grupo Ad Hoc, haya consenso en dar a las víctimas o sus representantes, a través de un protocolo facultativo a la Convención Americana, la capacidad de someter casos a la Corte Interamericana o *jus standi*, consecuentemente, otorgar a la Corte los recursos necesarios para que se transforme en un Tribunal permanente que pueda atender, adecuadamente, el flujo de casos que una reforma como ésta acarrearía.

## EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS\*

César Gaviria Trujillo\*

### Introducción

La promoción y la protección de los derechos humanos siempre han estado entre los mandatos principales de la OEA. Para hacer realidad esa visión de acción colectiva, los Estados Miembros de la Organización crearon el sistema interamericano de derechos humanos. Sus dos órganos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington D.C., y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte), con asiento en San José, Costa Rica, se han granjeado un respeto, quizás sin paralelo, en la historia de nuestras instituciones hemisféricas.

Sin embargo, existe la idea clara de que el financiamiento del sistema de derechos humanos es cada vez más inadecuado. Lo que se necesita, ante todo, es un mayor volumen de recursos destinado al sistema. Además, una fuente de financiamiento más racional y previsible corregiría algunas de las dificultades actuales del sistema.

Este trabajo procura abordar una cuestión específica planteada por el grupo *ad hoc* sobre derechos humanos, que fue creado por un grupo de Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio reunidos en San José, Costa Rica. Esa preocupación específica se refiere a las implicaciones que tiene para el presupuesto regular de la OEA, atender las necesidades de los órganos de derechos humanos.

---

\* Informe elaborado por la Oficina del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos para el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre los Derechos Humanos, creado por los Ministros de Relaciones Exteriores reunidos el 22 de noviembre de 1999 en San José, Costa Rica. Abril 28, 2000.

Como respuesta a esta cuestión, proponemos, primero, enmarcar el tema dentro del panorama más amplio de la actual situación financiera de la OEA, concentrándonos luego en las finanzas de los propios órganos de derechos humanos. Posteriormente, esbozaremos dos posibles escenarios financieros utilizando datos proporcionados por la CIDH y la Corte. En aras de la sencillez, los escenarios parten esencialmente del supuesto de que la operación básica de los propios mecanismos no cambiará fundamentalmente en el transcurso de ese tiempo. Pero, también es útil ilustrar el costo separado de nuevas ideas, lo que es presentado en una sección aparte. En la sección final, procuramos aunar y contextualizar la discusión financiera, y analizar las implicaciones que ésta tiene para la OEA, para su presupuesto regular y para los Estados Miembros.

### **I. Las finanzas de la OEA: una mala situación que se empeora**

El panorama financiero de la OEA ha sido difícil durante años y es probable que empeore. Se prevé que los ingresos de la Organización se sigan deteriorando tanto en términos nominales como reales. Dicha tendencia tiene varias explicaciones.

En primer lugar, los ingresos recibidos a través de las cuotas, la fuente más importante de financiamiento de la Organización (95% en 1999), han venido disminuyendo sostenidamente desde 1996, tanto en términos reales como nominales.

En términos nominales, el ingreso por concepto de cuotas representó sólo US\$67,5 millones en 1999, en comparación con los US\$67,6 millones recaudados por este concepto en 1998. Además, corresponde señalar que, de todos los recursos recibidos durante el año pasado, US\$36 millones (53,3%) corresponden a pagos de cuotas del año 1999. La diferencia, US\$31,6 millones (46,7%), provienen del pago de cuotas atrasadas de años anteriores.

El ingreso de la Organización por concepto de cuotas en términos reales ha venido disminuyendo desde 1995. Ello se debe a que el plan de cuotas no ha sido enmendado desde 1994, cuando fue fijado en US\$73,7 millones (con vigencia desde 1995), lo que significa que los aumentos de la inflación han venido desde entonces reduciendo la capacidad financiera de la Organización.

Dado que la Organización ha venido funcionando cada año con menos recursos en términos reales, puede decirse que la Secretaría ha generado un ahorro para los países miembros del orden de los US\$25 millones en términos reales entre 1995 y 2000. Este ahorro se ha producido en efecto de dos

maneras: por un lado, incrementando la productividad y la eficiencia de la Secretaría y, por el otro, reduciendo los montos destinados a ciertos mandatos para los que no se pudo obtener fuentes de financiamiento. Algunos de los recortes que hemos logrado son el resultado de una reducción de actividades en áreas que fueron indicadas como prioridades por los países miembros pero que, debido a las restricciones financieras, no pudieron ser ejecutadas.

El Secretario General ha reiterado su convicción de que la realización de recortes de esta manera no constituye una función adecuada de la Secretaría, dado que su obligación es la ejecución y el cumplimiento de los mandatos de los Estados Miembros en la forma más efectiva posible. Cuando el ahorro significa no ejecutar lo que se ha definido como actividades prioritarias, en realidad, no es un ahorro, sino una pérdida en términos de los servicios que la Organización debiera estar prestando. Sin embargo, debido a los problemas presupuestarios (el congelamiento de las cuotas) y a problemas de liquidez (el no pago de las cuotas) la Secretaría se ha visto obligada a adaptar sus servicios a sus limitaciones financieras.

#### *A. Análisis del presupuesto del año 1999: El Fondo Regular*

El presupuesto de una organización como la nuestra refleja sus prioridades políticas; en nuestro caso, estas se expresan a través de los mandatos aprobados por la Asamblea General. Por ejemplo, en 1999, el presupuesto presentó un monto de US\$80 millones del Fondo Regular, cifra que resulta de valorar y cuantificar las prioridades asignadas en el presupuesto para el año 2000, con previsiones adicionales para nuevos mandatos y obligaciones.

Por instrucción de la Asamblea General, el proyecto de presupuesto no superó los US\$80 millones<sup>1</sup>, suponiendo que la suma recibida por el pago de cuotas alcanza dicho nivel. Ello representa la suma recibida a través de las cuotas de los Estados Miembros, el ingreso estimado por intereses, las contribuciones de apoyo técnico y administrativo del Fondo Específico, y otros ingresos.

En orden a reflejar el mandato de la Asamblea General con respecto a las fuentes de financiamiento, en el año 2000, la Secretaría optó por dividir la presentación del presupuesto en dos amplias categorías:

La primera corresponde a las actividades que actualmente desarrolla la Secretaría. Este presupuesto es de US\$76 millones que, como se indica más

<sup>1</sup> AG/RES. 1697 (XXIX-O/99).

adelante, sería financiado con ingresos que la Secretaría espera recibir durante el 2001. Esto supone que los países miembros pagarán todas las cuotas asignadas para el año 2001, por un monto total de US\$73,7 millones.

La segunda categoría, que representa US\$4 millones, corresponde a los mandatos y actividades para los cuales aún no se ha obtenido fuente de financiamiento. Estos US\$4 millones para actividades sólo serán ejecutados si la Organización obtiene ingresos adicionales mediante un aumento en los niveles actuales de las cuotas, un mayor ingreso por concepto de intereses o un incremento en las contribuciones de apoyo técnico y administrativo de los fondos específicos.

El presupuesto para el año 2001 representa un esfuerzo por maximizar los recursos disponibles, teniendo en cuenta la situación económica que enfrentan nuestros países miembros, así como las prioridades políticas que ellos mismos han establecido. Sin embargo, es preciso señalar que durante el proceso de preparación del presupuesto, se identificaron mandatos y necesidades adicionales, que no pudieron ser incluidos dentro de los US\$80 millones. Estas necesidades representan US\$3,7 millones adicionales. La diferencia entre el proyecto de presupuesto de la Corte para el 2001 de aproximadamente US\$1,5 millones y el presupuesto asignado de US\$1,1 millones queda comprendida en esta categoría.

#### *Distribución de fondos por sectores y áreas prioritarias*

Los recursos del Fondo Regular se distribuyen de acuerdo con las áreas prioritarias. Esta información se indica a continuación y, además, en el apéndice 1 en forma de gráfico:

- Las áreas de la administración general recibirán US\$17,4 millones (21,8%) y el apoyo a los órganos políticos será de US\$15,6 millones (19,5%).
- La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD), recibirá US\$11,8 millones (14,7%). De este monto, US\$8,7 millones (10,8%) se destinarán a becas. Los restantes US\$3,1 millones (3,9%) se destinarán a los gastos de cooperación y administración de la AICD.
- Conferencias y reuniones de los órganos políticos: US\$7,9 millones (9,8%).
- Oficinas de la Secretaría General en los Estados Miembros US\$6,5 millones (8,1%).

- **Derechos Humanos: US\$4,6 millones (5,7%), distribuidos aproximadamente CIDH \$3.5m (4,4%), Corte \$1.1m (1.4%)**
- Democracia: US\$3,4 millones (4,3%).
- Se han incluido US\$300.000 (0,4%) para descargar los mandatos de la Asamblea General en Canadá.
- La distribución entre otras áreas prioritarias es la siguiente: Comercio, US\$2,3 millones (2,9%); Asuntos Jurídicos, US\$3,4 millones (4,2%); Oficina Ejecutiva de la CICAD, US\$2,4 millones (3,0%); Desarrollo Sostenible, US\$1,7 millones (2,2%); Turismo y Organización Caribeña de Turismo (CTO), US\$0,7 millones (0,9%).

#### *B. Fondos Específicos (anteriormente denominados fondos voluntarios)*

En 1999, se recibieron cerca de US\$37 millones en contribuciones de los países a los fondos específicos. Estos recursos han permitido que la Secretaría financie programas en áreas prioritarias mediante el uso de fondos externos.

En particular, en el caso de cuatro áreas, los recursos de los fondos específicos fueron esenciales para la ejecución de las actividades de la Organización en 1999:

- La Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente ejecutó programas por unos US\$6,9 millones, de los cuales sólo el 17,5% fue financiado por recursos del Fondo Regular.
- La CICAD ejecutó programas por US\$3,2 millones, de los cuales sólo el 34,5% fue financiado con recursos del Fondo Regular.
- La UPD ejecutó programas por US\$15,9 millones, de los cuales sólo el 16,3% fue financiado con recursos del Fondo Regular.
- **DERECHOS HUMANOS ejecutó programas por US\$4.5 millones, de los cuales el 88% fue financiado con recursos del Fondo Regular.**

La Secretaría seguirá procurando atraer recursos externos para el financiamiento de los mandatos y de las actividades de la Organización durante el año 2001.

## II. Las finanzas de los órganos de derechos humanos

En comparación con otras áreas de la OEA en el presupuesto, el sistema de derechos humanos ha sido bien contemplado. Ello es, por supuesto, reflejo de la prioridad que los Estados Miembros otorgan a esta parte de la labor de la Organización.<sup>2</sup> Sin embargo, en aspectos significativos, los órganos de derechos humanos son también víctimas de este panorama financiero difícil.

### *Los Fondos Específicos y los derechos humanos*

Si bien nuestro análisis se concentra fundamentalmente en el financiamiento del sistema por el Fondo Regular, es importante comprender el impacto de los Fondos Específicos en esta discusión.

Las dificultades financieras generales han llevado a que ambos órganos del sistema dependen sustancialmente de los fondos específicos. Los fondos específicos están abiertos a las contribuciones de virtualmente cualquier fuente o país, incluso de Estados Miembros que realizan una contribución además de su cuota al fondo regular. Es importante subrayar que estos fondos específicos han sido y siguen siendo utilizados para operaciones en mandatos básicos. Por ejemplo, la CIDH ha utilizado los fondos específicos para las visitas *in loco*, para los costos vinculados a la defensa de casos ante la Corte, las relatorías, el desarrollo de la administración de la información, la publicación de documentos (incluido el informe anual) y el mejoramiento de los servicios de biblioteca. Haciendo un uso más tradicional de los fondos específicos, la CIDH también los ha utilizado para complementar la labor sobre derechos de los indígenas, para publicar un manual de derechos humanos y para donar material de derechos humanos a las universidades de América Latina.

La Corte, por su parte, ha utilizado los fondos específicos para financiar el departamento de publicaciones (equipo y recursos humanos) y para documentos, artículos y libros, así como para la página de la Corte en la red.

<sup>2</sup> Sin embargo, se pueden hacer otras comparaciones ilustrativas. Mientras que la OEA gasta el 5,2% de su presupuesto en derechos humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos tiene una prioridad presupuestaria mucho mayor en la labor del Consejo de Europa. Del total del presupuesto del Consejo de Europa para 1999, de más de mil millones de francos franceses, el 19% —aproximadamente US\$147 millones— se destinaron a la Corte y a otros programas de derechos humanos. Aunque esta cifra no se puede extraer con claridad del presupuesto del Consejo de Europa, un funcionario de la Corte informó que el presupuesto operativo de ese órgano es de aproximadamente 164 millones de francos franceses, es decir, unos US\$24 millones. Además, el Consejo de Europa patrocina la labor de derechos humanos de otras organizaciones y ello no está incluido en estas cifras (HRLJ, Vol. 20, No. 1-3, pág. 114).

Además, la Corte utiliza los fondos específicos para financiar los costos de la contratación local de personal administrativo y asistentes letrados. En el año 2000, la Unión Europea concluyó una donación por una sola vez a la Corte, destinada a la actualización de sus publicaciones, incluyendo su informe anual.

Fondos específicos particulares están atados a los intereses individuales expresados por los Estados Miembros. También están estrechamente relacionados con la capacidad y la voluntad de los Estados Miembros —tal vez como respuesta a sus propias dificultades fiscales— para donar recursos. No se trata de fondos con los que se pueda contar todos los años para financiar las operaciones. Dicho en otras palabras, dadas las dificultades generales de la época, el recurso a los fondos específicos a lo largo de los años ha introducido distorsiones en el esquema de financiamiento en que la CIDH y la Corte deben operar. Esta cuestión que afecta a los órganos de derechos humanos, no es el único dentro del Sistema de la OEA, pero puede afirmarse, sin duda que, en razón de la naturaleza del sistema de derechos humanos y de su relación singular con los Estados Miembros, el problema en esta esfera es particularmente perjudicial. Por ejemplo, lejos de planear la labor de derechos humanos de acuerdo con las necesidades más acuciantes, con frecuencia el presupuesto disponible o previsible determina el plan de trabajo de derechos humanos para el año, incluyendo el número de visitas *in loco*, el número de sesiones, el número de publicaciones, etc.

Un aspecto crítico de la problemática del tema financiero de los órganos de derechos humanos, entonces, es la racionalización de la cuestión de las fuentes de financiamiento.

### *A. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Finanzas y Proyecciones*

#### *1. Consideraciones generales*

El retorno a la democracia en la mayoría de los países de la región no ha supuesto una disminución de presentación de causas y procesos en derechos humanos. Todo lo contrario, al levantarse los regímenes represivos, una mayor transparencia social evidencia una gran cantidad de espacios de violación de los derechos fundamentales, y la incapacidad relativa de varios de los sistemas judiciales nacionales para encontrar una solución adecuada ante el elevado número de violaciones.

Sin perjuicio de los éxitos alcanzados por el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos durante los últimos veinte años, las proyecciones presupuestarias que se han preparado para el funcionamiento

to de la Corte y el desarrollo de las actividades que ellos encierran, tienen como intención permitir en una forma sistemática la revisión de mecanismos, normativa y eficacia que son urgentes, dado el creciente número de demandas incoadas por concepto de violaciones de derechos humanos, así como la evidente necesidad por perfeccionar el acceso directo de las víctimas. Desde la perspectiva de los propios Estados partes, de múltiples expertos así como de una gran cantidad de ciudadanos de los países del Continente, es urgente someter al sistema a un proceso de mejoramiento cuidadoso para que sea más accesible, efectivo, eficiente, dinámico y capaz de cubrir las crecientes demandas que la sociedad democrática y la protección de los derechos humanos demandan.

Existe coincidencia casi unánime de que, a pesar de sus enormes avances y presencia hemisférica, se trata de un sistema de protección en cierto respecto entrabado dentro de un esquema de financiamiento sin el dinamismo necesario para cumplir con las exigencias de justicia pronta y cumplida, principio básico de derechos humanos, consagrado por la propia Convención Americana.

## *2. Situación financiera actual de la Corte: 2000 y 2001 Propuesto*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al no ser un órgano permanente, desarrolla su trabajo en sesiones ordinarias y extraordinarias que se celebran en su sede en San José de Costa Rica, para lo cual los jueces deben viajar desde sus respectivos países en esas fechas. Durante los últimos cinco años, la Corte enfrentó un aumento sustancial en el número de casos, opiniones consultivas y medidas provisionales que son sometidos a su consideración.

Sin embargo, el presupuesto de la Corte se ha mantenido estático durante los últimos tres años en un monto de US\$1,114,900.00, el cual no ha permitido cubrir adecuadamente año con año el constante incremento de los costos de operación por el volumen de casos que maneja, así como el costo adicional que representa la inflación acumulada durante los últimos tres años.

Este presupuesto solamente permite el funcionamiento de la Corte con el mínimo de los recursos, con el consecuente deterioro de los servicios que se deben prestar para el adecuado trabajo del Tribunal. Normalmente se hacen recortes o eliminan actividades importantes para no cerrar o terminar el año fiscal con déficit presupuestario.

Por esta razón, la Corte preparó un proyecto de presupuesto para el año 2001 a ser sometido a la Asamblea General de la OEA por US\$1,521,682.27

que representa un monto ajustado que permitiría a la Corte desarrollar sus funciones en forma más holgada, aunque en forma no permanente, durante el próximo año. Este proyecto de presupuesto pretende mejorar la disponibilidad de recursos humanos para la operación del Tribunal, así como atender en forma más adecuada el desarrollo de las cuatro sesiones proyectadas para este año, las visitas a la Sede de la OEA y la operación general de la Secretaría.

## **Información General Aplicable al Funcionamiento Contable de la Corte**

Seguidamente se hace una descripción general de las metas que componen la operación anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reflejada en su presupuesto y en los cuadros siguientes. Adicionalmente, dentro del primer cuadro existen explicaciones sobre otros temas.

Los proyectos de presupuesto preparados por la Corte están divididos en diez metas. La meta primera corresponde a los recursos humanos de la Secretaría de la Corte compuesto por abogados, asistentes y personal administrativo. Las metas tercera a sexta a la celebración de períodos ordinarios de sesiones; la meta séptima a la asistencia del Presidente, el Vicepresidente y el Secretario de la Corte a la Asamblea General de la Organización; las metas octava y novena a reuniones en la sede de la Organización con diversas Comisiones especializadas y la meta décima al funcionamiento regular de la Secretaría del Tribunal.

### *Metas 3 a 6: Sesiones Ordinarias de la Corte*

Para el año 2000, la Organización de los Estados Americanos aprobó los fondos necesarios para realizar cuatro sesiones anuales, las cuales tienen una duración promedio de dos semanas.

Durante el último lustro, la Corte enfrentó un aumento sustancial en el número de casos, opiniones consultivas y medidas provisionales que son sometidos a su consideración, por lo que se han ajustado los niveles de presupuesto para que los recursos humanos y materiales correspondan a la necesidad básica de cumplir con los programas de sesiones diseñados a partir de 1998 y que se mantienen aún para el desarrollo de las actividades del año 2000 así como dentro del Proyecto de Presupuesto del año 2001. Esta situación varía con respecto al proyecto de presupuesto elaborado con el fin de planificar el funcionamiento permanente del Tribunal, en el sentido de que allí las sesiones serán realizadas conforme surja la necesidad (ver Apéndice 2 sobre Corte Permanente). Por esta razón, el proyecto sometido a la consideración de la Honorable Comisión de Asuntos Presupuestarios de la OEA proponía también la celebración de cuatro sesiones ordinarias

para el año de 2000 y 2001, con el propósito de mantener un nivel óptimo de trabajo, acorde con la necesidad de tramitar eficientemente un grupo cada vez mayor de asuntos.

Una función elemental de esas sesiones es resolver los casos presentados a la Corte en cualesquiera de las siguientes cuatro etapas procesales: excepciones preliminares, fondo, reparaciones y supervisión de cumplimiento de la sentencia. Cada una de estas etapas involucra una distinta problemática y, en consecuencia, genera gastos de diversa naturaleza. Por ejemplo, si bien en la etapa de excepciones preliminares las audiencias públicas tienen un carácter excepcional, en las etapas de fondo y reparaciones dichas audiencias son esenciales para proveer a la Corte los elementos de juicio necesarios para emitir una sentencia.

En las audiencias mencionadas se escuchan los testimonios ofrecidos tanto por el Estado demandado como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En la práctica, escuchar estos testimonios consume períodos sustanciales de cada sesión. En promedio, la Corte escucha de cuatro a seis testimonios durante un día de audiencias públicas. Tomando en consideración este dato, tomaría al Tribunal mucho más de 30 días de audiencia pública escuchar todos los testimonios y experticias que están pendientes hasta el momento durante un año de trabajo. La gravedad de esta situación se torna obvia cuando se considera que para el resto del año 2000 e igual situación sucede para el año 2001, el Tribunal sesionará un total de 44 días cada año (según se ha presupuestado), de los cuales pocos son los que han podido ser reservados para la celebración de audiencias públicas.

Una vez que el procedimiento oral ha concluido, la Corte delibera sobre el fondo del caso. Las deliberaciones generalmente son realizadas durante la sesión inmediata siguiente a aquella en la cual se recibieron los testimonios. En la práctica de la Corte, las deliberaciones han estado limitadas a un período de sesiones y la sentencia respectiva ha sido emitida y notificada al término de dicha sesión. Usualmente, la emisión de una sentencia toma a la Corte de cuatro a cinco días, e implica un arduo trabajo que involucra el análisis exhaustivo del acervo probatorio; estudio y elaboración de investigaciones doctrinarias y jurisprudenciales especializadas; deliberación, redacción y discusión de un proyecto de sentencia y aprobación del mismo.

Sin embargo, el número de casos actualmente ante la Corte ha exigido que se destinen menos días a cada deliberación. En efecto, del total de días en que la Corte sesionará durante el año 2001, más de la mitad se espera que sean dedicados a la emisión de sentencias, opiniones consultivas; es decir, en promedio, para cada sentencia y opinión consultiva se utilizará menos de tres días. En consecuencia, las sentencias sobre el fondo en los últimos casos

que han ingresado a la Corte serán emitidas en el año de 2000 ó 2001, y en aquellos casos que ingresen a la Corte del segundo semestre del año 2000 en adelante, la deliberación y emisión de sentencia sobre el fondo deberá ser programada posiblemente para el año 2001 ó 2002.

Actualmente, en los casos ante la Corte, un promedio de 28 meses transcurre entre la presentación de la demanda y la emisión de la sentencia sobre el fondo del caso. A menos que se implementen soluciones eficaces y duraderas, este promedio aumentará gradualmente, pues si bien en los últimos cinco años el número de casos ante el Tribunal se ha triplicado, el número efectivo de días de sesiones únicamente ha aumentado en un tercio.

Respecto de los procedimientos consultivos, su duración promedio ante la Corte ha sido de diez meses. Ordinariamente, las solicitudes de opiniones consultivas se refieren a asuntos excepcionalmente delicados del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Por esta razón, la Corte dedica varios días al estudio y elaboración de investigaciones especializadas y a la deliberación, preparación y revisión de un proyecto de opinión consultiva. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias a que se enfrenta el Tribunal han exigido que se programen pocos días para las deliberaciones de los procesos consultivos.

En lo que atañe a las medidas provisionales, cuando el Tribunal las adopta no sólo impone al Estado la obligación de tomar ciertas acciones, sino también la de informar periódicamente acerca de ellas. Asimismo, impone a la Comisión Interamericana la obligación de presentar sus observaciones sobre estos informes. Consecuentemente, esta práctica exige al Tribunal reservar uno o dos días de cada sesión al estudio de estos informes periódicos.

Es pertinente anotar que en un esfuerzo por dar un máximo nivel de rendimiento a los recursos materiales que le brinda la Organización, durante sus sesiones ordinarias la Corte sesiona tanto en días hábiles como inhábiles y lo hace también en fines de semana.

#### *Costos Operativos del Tribunal (Meta 10)*

Al no ser la Corte un tribunal permanente, su Secretaría tramita las actuaciones procesales y brinda soporte y seguimiento permanentes para que existan las condiciones necesarias para que el Tribunal resuelva los diferentes asuntos que se le someten durante sus cortos períodos de sesiones. Algunas de las actividades que realiza la Secretaría para cumplir con esos fines son las siguientes:

- manejar los asuntos administrativos y financieros del Tribunal,
- contratar los servicios profesionales necesarios para el cumplimiento de sus funciones,
- brindar asistencia permanente a los jueces en sus funciones,
- brindar asistencia permanente a la Corte,
- dar trámite a las actuaciones procesales que se remiten al Tribunal,
- custodiar y mantener al día los expedientes correspondientes a cada caso,
- preparar los materiales necesarios para las audiencias,
- analizar e indexar los documentos y materiales probatorios que se remiten a la Corte,
- realizar estudios de doctrina y jurisprudencia,
- realizar investigaciones respecto de los casos en trámite ante la Corte,
- elaborar relaciones de hechos para los proyectos de sentencia,
- supervisar la traducción de los documentos emitidos por la Corte,
- seleccionar, publicar y distribuir los documentos emitidos por la Corte,
- atender solicitudes de información de otros órganos de la Organización,
- atender las consultas del público y la prensa respecto del sistema interamericano,
- atender solicitudes de publicaciones y
- en la medida de sus posibilidades, contribuir a la difusión del sistema en foros nacionales e internacionales.

Sin embargo, graves dificultades materiales y presupuestarias obstaculizan este trabajo de la Secretaría. Se requiere de comunicación expedita y cada vez más regular con el Presidente de la Corte y el resto de los jueces para la obtención de sus observaciones y criterios en asuntos que guardan relación con el desarrollo de los procesos, lo cual conlleva un incremento en los costos operativos. En el proyecto de presupuesto sometido a consideración de la Comisión de Asuntos Presupuestarios para el año 2001, estos costos, al igual que los costos de las metas anteriores, han tenido que ser incrementadas debido al crecimiento y desarrollo del sistema de protección de los derechos humanos en el continente.

### 3. Cuadro del Año Fiscal 2000

Aprobado por la Asamblea General de la OEA por un monto de US\$1,114,600.00. Este monto ha sido el mismo aprobado para los años 1997, 1998 y 1999. El año 2000 fue el cuarto año consecutivo que la Corte Interamericana tuvo que operar con el mismo presupuesto, dejando de lado el aumento en los costos de operación que se presentan año con año.

Ese presupuesto solamente permite el funcionamiento de la Corte con el mínimo de los recursos. Con un recargo de trabajo creciente, los números son alarmantes. Los gastos de operación de la Secretaría se mantienen al mínimo, con el consecuente deterioro de los servicios que se deben prestar para el adecuado trabajo de la Corte. Normalmente se deben hacer recortes o eliminar actividades importantes para no cerrar el año con déficit presupuestario.

Con fecha 23 de marzo de 2000, el Sr. James R. Harding, Subsecretario de Administración, envió un memorándum en el cual informaba que debido a la difícil situación financiera por la que atraviesa la OEA, todas las áreas deben tomar las medidas necesarias para reducir en un 10% el nivel de ejecución del presupuesto asignado para el año 2000. Para la Corte, esto representa un monto del orden de US\$150,000.00 para lo que resta de este año. Esto obligará a repensar y redefinir la estrategia de trabajo de la Corte para lo que resta del año, pero principalmente afectará negativamente la realización de por lo menos dos sesiones que estaban programadas.

META	AÑO 2000	MONTO ANUAL
META 1	Recursos humanos compuesto por abogados, asistentes y personal administrativo	668,813.51
META 2	Primera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	48,668.65
META 3	Segunda Sesión de Corte en Sede del Tribunal	41,810.00
META 4	Tercera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	47,710.00
META 5	Cuarta Sesión de Corte en Sede	47,710.00
META 6 <sup>3</sup>	Participación en Asamblea General	10,493.00

3 La asistencia del Presidente, el Vicepresidente y el Secretario de la Corte a la Asamblea General de la Organización es una obligación que se deriva de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 65 dispone: "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."

META	AÑO 2000	MONTO ANUAL
META 7 <sup>4</sup>	Reunión en Washington: CAJP, CAAP, Misiones y Departamentos de OEA	9,500.00
META 8 <sup>5</sup>	Reunión en Washington con CIDH	30,750.00
META 9	Curso de Comité Jurídico en Brasil	4,500.00
META 10	Costos de operación de la Secretaría	204,644.84
<b>TOTAL ANUAL</b>		<b>1,114,600.00</b>

#### 4. Proyecto de Presupuesto del Año Fiscal 2001

La Corte ha sometido para aprobación de la Asamblea General de la OEA el proyecto de presupuesto de operación del Tribunal para el año fiscal 2001 con un aumento del 37% sobre el presupuesto del año fiscal 2000. Es decir, este proyecto representa un monto de US\$1,521,682.87. Se pretende con esta cifra mejorar la disponibilidad de recursos humanos para la adecuada operación del Tribunal, así como atender en forma más adecuada el desarrollo de las cuatro sesiones proyectadas para este año, las visitas a la Sede de la OEA y la operación general de la Secretaría.

4 Durante los últimos años, los representantes de la Corte han viajado a Washington D.C. con el propósito de cumplir con su obligación de presentar el informe anual de labores del Tribunal a la Honorable Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Con el objetivo de racionalizar al máximo los recursos con que le dota la Organización, los representantes del Tribunal aprovechan este viaje para presentar y justificar su presupuesto anual. Esta visita a la Sede de la Organización es de capital importancia para un organismo como la Corte Interamericana, que se encuentra alejado geográficamente de la sede e implica la confección de una agenda de aproximadamente veinticinco visitas oficiales del Presidente, el Vicepresidente y el Secretario de la Corte a la Comisión de Asuntos Presupuestarios y a distintos Embajadores y Representantes Permanentes.

5 De conformidad con el mandato de la Asamblea General de la OEA AG/Res. 1041 (XX-0/90), la Corte y la Comisión Interamericana deben reunirse con el propósito de establecer "mecanismos de coordinación para que ambos órganos puedan, en el ámbito de su competencia, cooperar entre sí para una mejor protección de los derechos humanos." Hasta el día de hoy, la Corte ha promovido y aceptado la celebración de una serie de reuniones conjuntas con la Comisión, incluyendo las celebradas en San José en 1990, en Nassau en 1992, en Belém do Pará en 1994, en Miami en 1994 y en Washington D.C. en 1995 y 1996. En septiembre de 1997 tuvo lugar la séptima de estas reuniones en la sede de la Corte, en San José de Costa Rica, en 1998 se realizó la octava reunión en la Sede la Comisión en Washington D.C., y recientemente en 1999, la reunión se realizó en la Sede de la Corte Interamericana en San José de Costa Rica. Tanto en el proyecto de presupuesto para el año de 2001 como el aprobado para el año 2000, se ha previsto realizar al menos una reunión en pleno en Washington D.C. u otro lugar designado, así como reunir a las mesas directivas en ocasión de la celebración de la Asamblea General de la OEA.

META	AÑO 2001	MONTO ANUAL
META 1	Recursos humanos compuesto por abogados, asistentes y personal administrativo	820,774.87
META 2	Primera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 3	Segunda Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 4	Tercera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 5	Cuarta Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 6	Participación en Asamblea General de OEA	14,200.00
META 7	Reunión en Washington: CAJP, CAAP, Misiones y Departamentos de OEA	17,990.00
META 8	Reunión en Washington con Comisión Interamericana de Derechos Humanos	40,296.00
META 9	Curso de Comité Jurídico en Río de Janeiro	4,930.00
META 10	Costos de operación de la Secretaría	353,692.00
<b>TOTAL ANUAL</b>		<b>1,521,682.87</b>

Al momento de escribir este informe, el plan de los Estados Miembros es reducir en \$437,000, el presupuesto de la Corte propuesto para el año 2001. Como fue mencionado en la sección anterior, los Estados Miembros han asignado esta reducción a la categoría de las actividades para las cuales aún no se ha obtenido fuentes de financiamiento.

#### 5. Proyección de las necesidades financieras de la Corte

A continuación se expone una proyección financiera para la Corte. Los números fueron proporcionados por la misma Corte, y representan una proyección respecto a dónde estará el sistema y cuáles serán sus necesidades financieras en el futuro. Es preciso señalar que las cifras no incorporan nuevas ideas o metodologías de trabajo. Para fines ilustrativos, algunas de esas ideas y los costos que comportan son considerados en el Apéndice 2 de este informe.

El Tribunal se dio a la tarea de preparar un escenario presupuestario a mediano plazo para financiar su operación, tomando en cuenta las restricciones financieras y presupuestarias que enfrenta actualmente la Organización de los Estados Americanos.

META	DETALLE PROYECCION CORTE	MONTO ANUAL
META 1	Recursos humanos: abogados, asistentes y personal adm.	1,098,992.03
META 2	Primera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 3	Segunda Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 4	Tercera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 5	Cuarta Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 6	Participación en Asamblea General de OEA	14,200.00
META 7	Reunión en Washington: CAJP, CAAP, Misiones y Depts. de OEA	17,990.00
META 8	Reunión en Washington con Comisión I.D.H.	40,296.00
META 9	Curso de Comité Jurídico en Río de Janeiro	4,930.00
META 10	Costos de operación de la Secretaría	504,866.96
<b>TOTAL ANUAL</b>		<b>1,951,074.99</b>

## B. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Finanzas y Proyecciones

### 1. Consideraciones generales

Al analizar la evolución del sistema interamericano de derechos humanos y en particular el de la Comisión, relacionándola con los recursos humanos y económicos que ha tenido a su disposición a través de los años para el desempeño de sus tareas, veremos cual ha sido el apoyo presupuestario que los Estados han brindado a la Comisión, la medida en que ésta se ha modificado en el tiempo, y la esencial correlación entre la producción del sistema –investigaciones, audiencias, visitas *in loco*, soluciones amistosas, casos ante la Corte, informes, etc.- y los insumos indispensables para su realización– financiamiento y recursos humanos disponibles.

Durante sus primeros años de funcionamiento, la Comisión no contaba con una Secretaría propia. La tarea de los Comisionados descansaba en el apoyo logístico y administrativo que le brindaban uno o dos abogados del entonces denominado Departamento de Asuntos Legales de la Secretaría General de la OEA. Esta ausencia de estructura es coherente con la visión limitada con que fue creada la CIDH en 1959. En el año 1967 la Comisión “se independiza” del Departamento de Asuntos Legales y cuenta con una Secretaría Ejecutiva, compuesta por cuatro profesionales, y un presupuesto de \$85.000.

A lo largo de los años setenta, caracterizados por masivas violaciones a los derechos humanos y la multiplicación de dictaduras en América

Latina, la CIDH fue cimentando un merecido prestigio por su defensa de los derechos humanos.

Los años ochenta, que son los años de las transiciones a la democracia en el hemisferio, son también años de transición para la Comisión. En la medida que van desapareciendo las violaciones masivas y las dictaduras, la Comisión comienza a recibir nuevas y variadas demandas.

Así como se fortalecen las relaciones de los Estados, también se multiplican las relaciones entre la Comisión y una amplia red de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

La Comisión y su Secretaría se esfuerzan en adecuar su personal y recursos a la exigente nueva realidad; así, en 1990 la Comisión contaba con un personal de ocho abogados, cinco funcionarios administrativos y un bibliotecario con contrato por resultado. Actualmente la Comisión cuenta con 16 abogados y 9 funcionarios administrativos. A esta cantidad habría que agregar 2 abogados y una bibliotecaria con contratos por resultados y 6 secretarías contratadas por medio de agencias de empleos temporales.

A lo largo de los años 90, la actividad de la Comisión ha crecido de una manera sostenida, se han multiplicado los requerimientos de todo tipo y la Comisión ha realizado un conjunto de esfuerzos y de iniciativas para responder a esa nueva realidad.

A título de ejemplo, veamos algunos indicadores de la actividad de la CIDH: En la década de los 80, se habían elevado sólo 4 casos contenciosos a la Corte Interamericana, mientras que en los 90 se elevaron 31. En la década de los 80 sólo una medida provisional se presentó a la Corte, en cambio en la segunda década de la Corte, se presentaron 20 medidas provisionales. Así también, a lo largo de su historia, la CIDH ha llevado a cabo 77 visitas *in loco*<sup>6</sup>.

Mayor actividad aún se puede verificar en el sistema de casos individuales. La Comisión recibe más peticiones, tramita más casos y produce más informes. Actualmente la Comisión tiene alrededor de 1,000 casos en trámite. A su vez, los informes de casos se han robustecido ganando su extensión, detalle y profundidad del análisis jurídico.

6 Del total de 77 visitas *in loco* que la CIDH ha llevado a cabo hasta la fecha, en la última década se realizaron 42 visitas a diferentes países de los Estados miembros de la Organización.

Esta mayor actividad en el sistema de casos, tiene su expresión más obvia en la envergadura que ha alcanzado el informe anual que la CIDH eleva a la Asamblea General de la OEA. El informe que está dedicado en más de un 80% a los informes de casos, en 1989-1990 tenía un volumen de 195 páginas, en cambio el informe anual 1998, consta de tres volúmenes con un total de 1,600 páginas. A este cúmulo inmenso de trabajo habría que añadir los informes sobre países y los informes sobre estudios especiales.

El aumento de la actividad y de la producción de la Comisión ha sido particularmente notable en los últimos cuatro años. Esto se verifica en todas las áreas, ya que son más numerosos los informes sobre casos y países publicados; se ha duplicado el número de visitas *in loco*; así como los casos presentados y litigados ante la Corte Interamericana; se han aumentado las medidas cautelares otorgadas por la Comisión, las medidas provisionales solicitadas y tramitadas ante la Corte; así como los procedimientos de solución amistosa y las actividades de promoción.

Ciertas actividades de la Comisión tales como las visitas *in loco*, tramitación de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicación de algunos informes, impresión del informe anual, mantenimiento de la biblioteca, y algunos proyectos especiales como el "Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Defensa de los Derechos Humanos de Comunidades, Minorías Étnicas y Otros Grupos Vulnerables, Afectados por los Conflictos en Centroamérica" y la "Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios", entre otros, no hubieran podido llevarse a cabo sin el apoyo de contribuciones específicas a la Comisión.

### Antecedentes de Presupuesto

En términos financieros, en 1990 el presupuesto de la CIDH era de \$1,305.500. En los años siguientes se reciben leves aumentos, pero en 1996 se registra un aumento sustantivo, que permite duplicar la asignación presupuestaria de 1990. Este importante crecimiento fue la base para que la Comisión pudiera responder, al menos en cierta medida, a los desafíos que le planteaba la década del 90. Para el año 2000, la asignación presupuestaria es de \$3,133.700.

Como hemos visto, a partir del aumento considerable del año 1996, la Comisión ha tenido un incremento muy pequeño de su presupuesto. De los 3 millones de dólares asignados actualmente, \$2,091,300 millones se dedican al pago del personal de planta.

El monto para gastos operativos apenas alcanza a financiar las reuniones de la Comisión. La CIDH realiza dos sesiones ordinarias de 3 semanas

de duración, además de 1 ó 2 sesiones extraordinarias. Cada una de las sesiones de 2 semanas, tiene un costo de casi US\$150,000.00. En estas reuniones el gasto mayor se refiere a los costos de interpretación y traducción en dos idiomas; en las últimas sesiones de la Comisión estos gastos alcanzaron la suma de \$75,000.00.

Debido a lo limitado de su presupuesto, la Comisión tiene que hacer ajustes a medida que se presentan las necesidades durante el año, sin embargo para solventar algunas necesidades, la CIDH ha solicitado y obtenido fondos específicos tanto de países miembros de la Organización, como de países amigos de Europa. En los últimos años la Comisión ha recaudado un total de \$2,767,000; desafortunadamente, dada la naturaleza de estas contribuciones, la CIDH no puede planificar sus actividades con base en estos fondos, ya que es impredecible saber a principios de año con qué contribuciones se puede contar, la suma de dichas contribuciones, y las fechas en que las mismas serán recibidas.

Para poder hacer frente a todas sus necesidades, la Comisión seguirá buscando recursos adicionales en organismos de cooperación y en países amigos que deseen contribuir a proyectos especiales y a fondos específicos. Sin embargo, la responsabilidad primordial es de los Estados miembros, que han creado el sistema y que deben dotarlo con los recursos que necesita para poder desempeñar su tarea de defensa y promoción de los derechos humanos en todo el hemisferio.

Los proyectos de presupuesto preparados por la Comisión se han elaborado agrupando las actividades de mayor relevancia llevadas a cabo por la CIDH. Seguidamente se hace una descripción general de las metas que componen las actividades de la Comisión, reflejada en su presupuesto y en los cuadros abajo presentados.

### Meta N° 1

Corresponde a los recursos humanos de la Secretaría, compuestos por un Secretario Ejecutivo, por dos Secretarios Ejecutivos Adjuntos y por el personal profesional, técnico y administrativo. También en esta meta se incluye una suma para la contratación de personal de apoyo, tanto abogados como secretarías, ya que el presupuesto de la CIDH, en el rubro respectivo, no permite la contratación de personal permanente.

Asimismo se incluyen en esta meta los gastos de operación de la Secretaría, tales como: tramitación de casos de soluciones amistosas, presentación de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, viajes de promoción, asistencia a conferencias y seminarios, costo de

alquiler de oficina<sup>7</sup>, compra de equipo y material de oficina, gastos de correo, teléfono, fotocopias, etc.<sup>8</sup>

### Meta N° 2

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al no ser un órgano permanente, desarrolla su trabajo en sesiones ordinarias y extraordinarias que se celebran en su sede en Washington, D.C., para los cuales los miembros deben viajar desde sus países de residencia. Las sesiones de la Comisión normalmente se celebran en la sede, sin embargo, la Comisión por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros puede reunirse en otro lugar, con la anuencia o por invitación de cualquier Estado miembro de la Organización.

Durante sus períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones la Comisión se dedica al estudio y aprobación de informes de admisibilidad, solución amistosa y fondo sobre casos individuales presentados conforme a las normas de su Reglamento, y a la consideración de su envío a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión también analiza y aprueba informes sobre la situación general de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA. También dedica varios días de sus sesiones a la celebración de audiencias sobre casos individuales en trámite, el seguimiento de casos ya resueltos, así como la situación general de los derechos humanos en los Estados miembros.

Asimismo, los miembros de la Comisión deliberan sobre otras cuestiones relacionadas con el mandato de promover y proteger los derechos humanos en el hemisferio, tales como la conducción de visitas *in loco*, las actividades derivadas de las relatorías temáticas, la aprobación de su informe anual y su presentación a la Asamblea General de la OEA.

7 [Nota de la Secretaría: Para los programas de la OEA, la Secretaría incluye un costo por el espacio de oficinas que es ocupado, dado que éste es parte del costo de un programa igual que aquellos correspondientes a personal y a otros costos. Si bien éste es cubierto por una cuenta central, es útil incluirlo para reflejar mejor los costos totales de un determinado programa.]

8 La CIDH tiene que presentar su presupuesto de acuerdo a la cifra indicativa señalada por el Departamento de Análisis Administrativo, Planificación y Servicios de Apoyo. La cantidad asignada no es suficiente para cubrir todas las actividades de la Comisión, por lo que se tiene que recurrir a los fondos específicos, respetando la decisión de los gobiernos donantes quienes limitan sus donaciones para actividades específicas de la CIDH.

### Meta N° 3

La CIDH realiza observaciones *in loco* con base en criterios de necesidad y conveniencia. En casos graves y urgentes, la CIDH puede realizar una investigación *in loco*, previo consentimiento del Estado respecto del cual se alega responsabilidad por alguna violación de los derechos humanos.<sup>9</sup>

### Meta N° 4

Esta meta se refiere a la edición y publicación de documentos sobre las actividades que lleva a cabo la CIDH en el ejercicio de sus atribuciones en la defensa y promoción de los derechos humanos. Para dar un ejemplo del volumen cuantioso de esta actividad de la Comisión, trataremos de mencionar algunas de sus publicaciones tales como:

- a) Anuario Interamericano de Derechos Humanos, publicación anual que se envía a las escuelas de derecho en Universidades Latinoamericanas y del Caribe;
- b) Informe Anual de la CIDH el cual se presenta a la Asamblea General de la OEA. El Informe anual 1998-1999 consta de 1,600 páginas;
- c) Situación Derechos Humanos en diferentes países. En la última década se han publicado los siguientes informes:<sup>10</sup>
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en México
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Rep. Dominicana.

9 Las visitas *in loco* que la CIDH ha llevado a cabo han sido financiadas con contribuciones específicas, ya que, como puede apreciarse, los recursos del fondo regular no son suficientes para cubrir esta importante actividad de la Comisión.

10 La CIDH ha publicado informes en diferentes años sobre un mismo país.

- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado.
- Informe sobre los hechos ocurridos en las localidades de Amayapampa, Llallagua y Capasirca, Norte del Departamento de Potosí, Bolivia.

Actualmente se encuentran en preparación informes sobre la situación de los derechos humanos en Perú, Paraguay y Guatemala.

d) La CIDH también tiene otras publicaciones entre las que podríamos mencionar:

- Documentos Básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano,
- Cómo presentar denuncias en el Sistema Interamericano,
- Afiche del estado de las firmas y ratificaciones de los diversos instrumentos de los derechos humanos,
- Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas, etc.
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Indígenas en las Américas

### Meta N° 5

En esta meta se incluye el mantenimiento del Centro de Documentación de la Comisión con el mínimo de los recursos. Los gastos de operación de la Secretaría se mantienen al mínimo. Normalmente se tienen que eliminar actividades importantes por falta de recursos.

#### 2. Presupuesto Año fiscal 2000

El presupuesto detallado a continuación solamente permite el funcionamiento de la Comisión con el mínimo de los recursos. Los gastos de operación de la Secretaría se mantienen al mínimo. Normalmente se tienen que eliminar actividades importantes por falta de recursos.

META	DETALLE 2000	MONTO
META 1	Recursos humanos <sup>11</sup> Contratos por resultado para abogados, secretarias y un bibliotecario Gastos de operación de la Secretaría <sup>12</sup> Alquiler y mantenimiento de oficina	\$2,091,300.00 280,000.00 233,000.00 146,200.00 <sup>13</sup>
META 2	Celebrar dos reuniones ordinarias de tres semanas cada una y una extraordinaria de una semana	375,000.00
META 3	Realizar visitas de observación <i>in loco</i> en países miembros <sup>14</sup>	0.00
META 4	Edición y publicación de documentos <sup>15</sup>	0.00
META 5	Mantenimiento de un centro de documentación y una biblioteca especializada (adquisición de publicaciones y suscripciones)	8,200.00
<b>APROPIACION DEL FONDO REGULAR OEA</b>		<b>\$3,133,700.00</b>
<b>FONDOS ESPECÍFICOS</b>		<b>389,000.00<sup>16</sup></b>
<b>TOTAL</b>		<b>\$3,522,700.00</b>

Cabe hacer notar que con fecha 23 de marzo de 2000, el Sr. James R. Harding, Subsecretario de Administración, envió un memorándum en el cual informaba que debido a la difícil situación financiera por la que atraviesa la OEA, todas las áreas deben tomar las medidas necesarias para reducir en un 10% el nivel de ejecución del presupuesto asignado para el año 2000.

- Actualmente los Recursos Humanos de la Secretaría de la CIDH están compuestos por: 1 Secretario Ejecutivo, 2 Secretarios Ejecutivos Adjuntos, 13 abogados, 1 oficial administrativo y 8 secretarias.
- Viajes a la Asamblea General de la OEA, Audiencias ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Asistencia a reuniones y seminarios, viajes de promoción, compra equipo de oficina, teléfono, fotocopias, internet, correo, etc.
- El presupuesto aprobado por la CIDH para el año 2000 fue de \$2,987.5. Sin embargo a principios de este año se asignó la cantidad de \$146,200.00 para cubrir los gastos de alquiler de oficinas.
- En vista que el presupuesto del fondo regular no es suficiente, se espera poder recibir la contribución de fondos específicos para poder llevar a cabo las visitas *in loco*. 3 visitas promedio, cuyo valor estimado es de \$40,000.00.
- En esta meta aparece la cifra 0.00 porque normalmente la misma se cubre con fondos específicos, en vista que el total del presupuesto del fondo regular no permite a la CIDH cubrir esta importante actividad.
- Esta cifra es un promedio de fondos específicos recibidos durante los últimos 4 años. Cabe señalar que las sumas recibidas han variado marcadamente de año en año. No se reciben ni las mismas sumas ni en las mismas fechas ni se gastan necesariamente en su totalidad en el año en que se reciben.

### 3. Proyecto de presupuesto Año Fiscal 2001

La Comisión ha sometido para aprobación de la Asamblea General de la OEA el proyecto de presupuesto para el año fiscal 2001 por la cantidad de US\$3,114.7, que es la cifra indicativa asignada a la CIDH. Sin embargo, como ya se explicó anteriormente, esta cifra no refleja la realidad de las necesidades actuales de la Comisión.

META	DETALLE 2001	MONTO
META 1	Recursos humanos	\$2,091,300.00
	Contratos por resultado para abogados y secretarías	280,900.00
	Gastos de operación de la Secretaría	238,000.00
	Alquiler de oficina	121,000.00
META 2	Celebrar dos reuniones ordinarias de tres semanas cada una y una extraordinaria de una semana	375,000.00
META 3	Realizar visitas de observación <i>in loco</i> en países miembros	0.00 <sup>17</sup>
META 4	Edición y publicación de documentos	0.00 <sup>18</sup>
META 5	Mantenimiento de un centro de documentación y una biblioteca especializada (adquisición de publicaciones y suscripciones)	8,500.00
<b>FONDO REGULAR OEA</b>		<b>\$3,114,700.00</b>
<b>FONDOS ESPECÍFICOS</b>		<b>389,000.00<sup>19</sup></b>
<b>TOTAL</b>		<b>\$3,503,700.00</b>

### 4. Proyecciones de la Comisión a mediano plazo

Las cifras proyectadas en el cuadro siguiente reflejan modestamente un crecimiento inevitable, debido al aumento de trabajo que ha venido experimentando la CIDH, tales como denuncias sobre casos de violaciones de derechos humanos, casos ante la Corte, visitas *in loco*, actividades de promoción, etc. Este pequeño incremento en el presupuesto se basa fundamentalmente en el supuesto que todas las actividades de la CIDH sean cubiertas con el fondo regular de la OEA y no con fondos específicos, como se viene experimentando desde hace muchos años.

17 Estimado para una visita *in loco* con una duración de 3 días.

18 En esta meta aparece la cifra 0.00 porque normalmente la misma se cubre con fondos específicos, en vista que el total del presupuesto del fondo regular no permite a la CIDH cubrir esta importante actividad.

19 Esta es una cifra estimada, tomando como base las contribuciones promedio de los últimos 4 años.

Si comparamos el nivel de crecimiento de la década 1985/1995, y el del periodo 1995/2005, se notará que las cifras propuestas son relativamente modestas tomando en cuenta el aumento considerable de trabajo que la CIDH ha tenido en la última década y el aumento en el costo del nivel de vida.

META	DETALLE Proyección	MONTO
META 1	Recursos humanos <sup>20</sup> Gastos de operación de la Secretaría Contratos por resultado para un bibliotecario y apoyo administrativo Alquiler de oficinas	\$2,700,000.00 390,000.00 150,000.00 165,000.00
META 2	Celebrar 3 reuniones ordinarias de tres semanas y dos extraordinarias de una semana (2 idiomas)	700,000.00
META 3	Tramitación casos de soluciones amistosas, viajes de promoción y asistencia a conferencias y seminarios	100,000.00
META 4	Tramitar casos ante la Corte Interamericana de DD. HH.	215,000.00
META 5	Realizar visitas de observación <i>in loco</i> en países miembros (se estima poder llevar a cabo 4 visitas)	275,000.00
META 6	Edición y publicación de documentos	300,000.00
META 7	Mantenimiento de un centro de documentación y una biblioteca especializada (adquisición de publicaciones y suscripciones)	15,000.00
<b>TOTAL</b>		<b>5,010,000.00</b>

### III. Análisis y repercusiones

Al comienzo de este trabajo pusimos el acento en que estamos operando en un marco de graves restricciones y limitaciones. Las proyecciones considerablemente conservadoras para la labor de la Corte y de la Comisión establecidas en la segunda parte de este trabajo, nos dan un indicio de la escala de los esfuerzos que son necesarios para atender las demandas presupuestarias futuras en materia de derechos humanos. El mandato del grupo *ad hoc* nos pide que establezcamos las repercusiones que tiene para la Organización, si estos recursos se procuran del presupuesto regular de la OEA.

Antes de entrar en ese análisis, es útil poner sobre la mesa algunas ideas afines.

20 Para el año 2005, se estima poder contratar 5 abogados y 2 secretarías.

**Aumento de las cuotas:** Los aumentos de las cuotas han sido materia de algunas deliberaciones recientes dentro de la OEA. Sin emitir juicio alguno acerca de la dirección que llevan dichas deliberaciones, una cifra que se ha manejado es un 3% de aumento. Sea esto probable o no, un aumento general de las cuotas del 3% sólo significa aproximadamente US\$2 millones para toda la Organización. La asignación de una gran porción de un aumento de las cuotas, cualquiera sea el monto, para derechos humanos, es una posibilidad, pero sólo se puede lograr con el consentimiento claro y específico de los Estados Miembros a través de una resolución de la Asamblea General y/o en la resolución sobre el presupuesto.

También debe mencionarse que actualmente un grupo de Estados Miembros se encuentra atrasado en el pago de las cuotas a la Organización por un monto total aproximado de US\$45 millones. Las Normas Generales de la OEA disponen que los atrasos se depositarán en el subfondo de capital de trabajo y pueden ser utilizados para cubrir necesidades de caja a corto plazo en la expectativa de un aumento de las cuotas. El Consejo Permanente puede aprobar una apropiación extraordinaria de ese fondo para actividades por una sola vez. Desde un punto de vista realista, es improbable un plan para asignar los recursos atrasados a un área específica tenga éxito.

**Financiamiento externo:** Independientemente de nuestra capacidad para cumplir las metas financieras dentro del presupuesto regular, los órganos de derechos humanos podrían y deberían procurar la obtención de financiamiento externo para impulsar sus operaciones. Actualmente esa es la práctica en varias esferas de la OEA, como puede apreciar el lector en el gráfico del apéndice 1 del presente informe. No obstante, es preciso señalar que para la esfera de derechos humanos en particular, se aplican los argumentos señalados anteriormente en relación con el financiamiento específico. Una premisa operativa básica de la que nuestros mecanismos de derechos humanos derivan buena parte de su preeminencia y legitimidad, es que son financiados por los propios Estados Miembros. Inclusive existe cierta tirantez derivada del hecho de que algunos países del sistema donan más fondos que otros. Cuanto más nos alejemos del concepto de que todos los Estados Miembros financian sus propios mecanismos para hacer cumplir los derechos humanos, mayores serán las posibilidades de distorsiones y de tirantez.

Sin embargo, existen operaciones y programas dentro de la OEA que son más directamente financiables con recursos externos. Es decir que las dificultades del financiamiento externo afectan muy singularmente al sistema de derechos humanos por su naturaleza altamente política. La idea del financiamiento externo sigue teniendo mérito en el sentido de que puede utilizarse para crear un espacio en otros rubros del presupuesto

regular y los fondos así librados podrían destinarse a esferas específicas como los derechos humanos.

### **Obtención de recursos del presupuesto regular: el juego de suma cero**

Aún utilizando una serie de hipótesis considerablemente generosas en relación con las cuotas, los atrasos y la inflación, es inevitable considerar que el presupuesto regular de la OEA está saturado. El presupuesto nominal ha disminuido casi un 11%, de US\$84,5 millones a US\$80 millones (US\$4 millones menos, para los que aún no hay financiamiento), desde aproximadamente 1995. En términos reales, el deterioro es mucho mayor. La obtención de los recursos necesarios a partir del presupuesto regular ya no puede ser un ejercicio de identificar y eliminar ineficiencias. Ese proceso ya se ha desarrollado durante un tiempo considerable y difícilmente rinda nuevos beneficios sustanciales.

Sin embargo, ha sido objetivo de la Secretaría General trasladar recursos a esferas esenciales de la nueva agenda hemisférica. Dado que los derechos humanos ya ocupan un lugar preeminente en la lista de prioridades, aun con un presupuesto nominal de la Organización que se reduce cada vez más, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no ha experimentado las grandes reducciones presupuestarias con que fueron penadas otras áreas de la OEA. No obstante, el beneficio para los derechos humanos ha significado naturalmente una pérdida para otras áreas de la Organización.

Este es el punto crucial del debate sobre la obtención de recursos dentro del presupuesto regular.

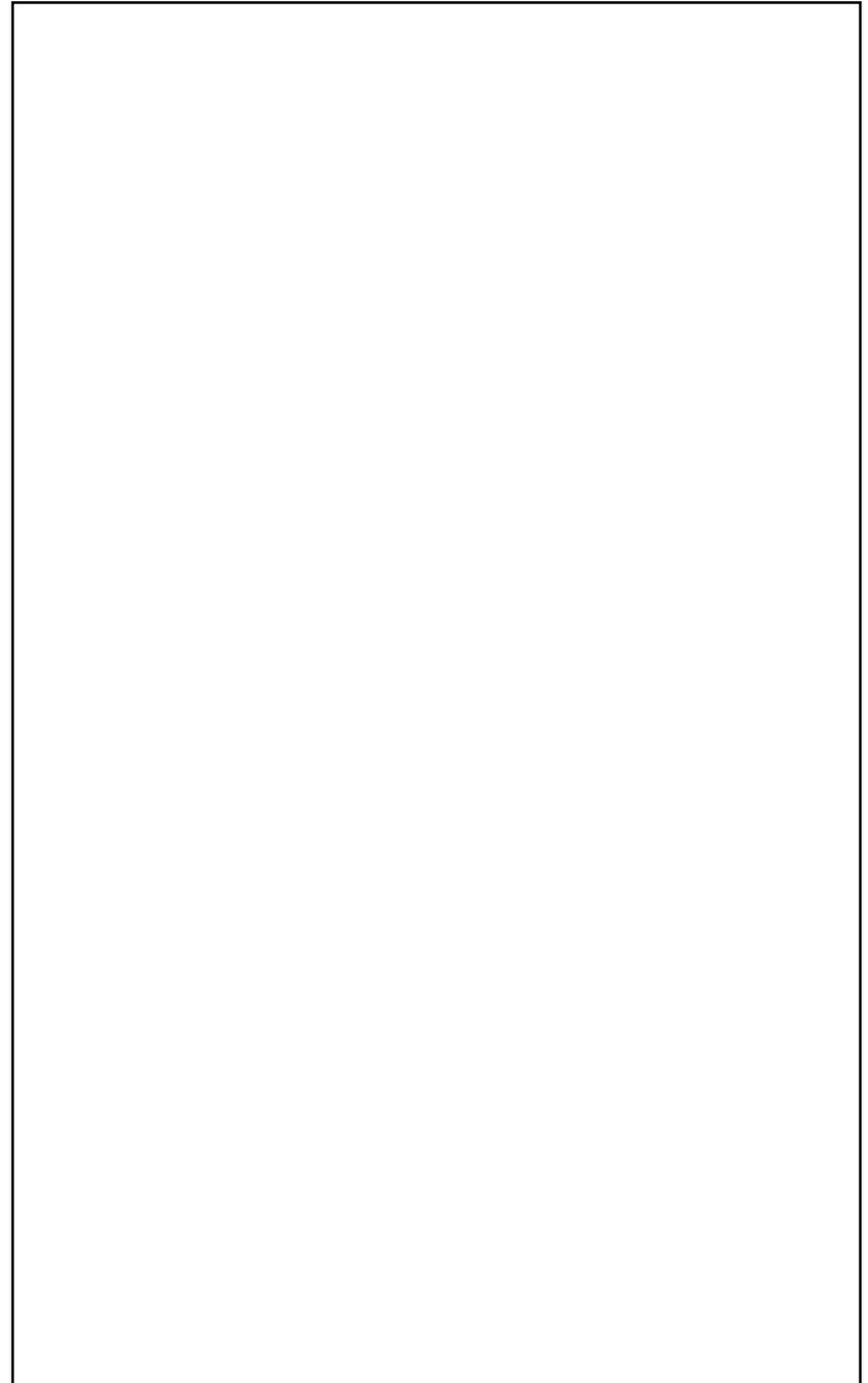
El Secretario General, por disposición estatutaria, puede trasladar recursos dentro del presupuesto por un monto acumulativo anual del 5%, mientras que no afecte materialmente ningún programa aprobado. En caso en que el cambio sí tenga esta repercusión, debe procurar aprobación del Consejo Permanente. Algunas áreas, incluida la de derechos humanos, se han beneficiado en cierta medida de esta disposición. Y podemos ir más lejos en este sentido. Los Estados Miembros podrían determinar que la Secretaría, en la medida en que se liberen recursos del presupuesto, los traslade a esferas prioritarias, quizás con la certificación del Inspector General para que el proceso sea lo más transparente y automático posible. Pero también es igualmente claro que este dispositivo registra una curva de resultados descendente; es difícil imaginar que este mecanismo dé el tipo de resultados que se procuran.

Lo que se requiere es una reestructuración más completa y racional de las prioridades del presupuesto. En el pasado reciente, los Estados Miem-

bros han encomendado al Secretario General que procure esta reestructuración para someterla a la aprobación de los Estados Miembros. Y una y otra vez ese proceso no ha logrado un consenso suficiente para llegar a una conclusión viable. Ha quedado claro que la sola instrucción de los ministros a la Secretaría no basta para obtener los resultados deseados. Aún la inclusión de mandatos formales en resoluciones para conceder prioridad presupuestaria a una esfera específica, como la de los derechos humanos, no han dado resultados.

La reestructuración de las prioridades del presupuesto regular no es imposible pero se puede lograr solamente dentro de un proceso bastante estricto dirigido y acordado por los propios Estados Miembros. Esto podría ser logrado en un período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA o en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea convocado para ese propósito. El producto crítico e indispensable debe ser una decisión, fundada, por ejemplo, en una resolución, por la que se establezca un claro rumbo que reoriente las prioridades presupuestarias de la OEA en un juego de suma cero. Es decir, se debe articular con precisión a dónde deben ir los recursos y de dónde han de provenir.

El sistema interamericano de derechos humanos es, con razón, una de las principales prioridades en la labor de la Organización. Quizá también sea verdad que exista un gran vacío entre la prioridad articulada del sistema de derechos humanos en nuestro temario hemisférico y la relativa escasez de fondos que hemos podido orientar a esa labor. En tal sentido, podemos y debemos encontrar mecanismos para atender las necesidades presupuestarias del sistema a efectos de mantener su eficacia y su protagonismo en nuestra arquitectura hemisférica. Podemos y debemos también procurar medios creativos para atender esas necesidades presupuestarias. En la medida en que apuntemos al presupuesto regular de la OEA para atender esas necesidades, es indispensable que los propios Estados Miembros fijen referencias específicas a las prioridades presupuestarias y que luego se materialicen en un producto legislativo específico. La Secretaría General está preparada para brindar su asistencia en todo lo que sea posible y a implementar las instrucciones de los Estados Miembros.



## Apéndice II. Otras ideas y su costo

A efectos de establecer cifras lo más claras posible para el análisis de los ministros y sus representantes, las hipótesis que se manejan en este estudio no contemplan deliberadamente nuevas iniciativas importantes. Sin embargo, creemos importante estar informados de los costos adicionales que podrían derivar de algunas ideas que ya se están debatiendo.

Perolas ideas y los costos respectivos no deben interpretarse únicamente como costos adicionales. La Secretaría considera que, como parte de nuestra tarea constante de racionalización y búsqueda de nuevas formas de hacer el funcionamiento de la OEA más eficiente, se podrían encontrar algunas soluciones sencillas en una nueva manera de desarrollar las actividades, aunque ello entrañe un costo inicial adicional.

Por supuesto que las cifras son meramente especulativas, pero creemos que estos datos pueden ser de utilidad para los Estados Miembros.

### I. Una Corte Permanente

Se ha preparado un proyecto de presupuesto por una suma de 6,116,530.57 millones de dólares que, en forma modesta, podría permitir el funcionamiento permanente de la Corte IDH, con siete jueces residiendo en la Sede del Tribunal y que le permitiría a la Corte contar con el soporte necesario para sufragar los gastos correspondientes a las actividades que se realizan durante un año que representan la operación necesaria para que la Corte pueda cumplir con las altas funciones que le asigna al Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto contempla el pago de los señores jueces, personal de Secretaría, Área Legal, Biblioteca y Administrativo que laboran en el trámite de los casos, así como en las operaciones normales de la Corte según corresponde. Sin embargo este presupuesto no incluye ampliaciones o mejoras sustanciales a la actual planta física que alberga la Sede de la Corte. Se han tomado en cuenta también las provisiones necesarias para las audiencias públicas que lleva a cabo el Tribunal anualmente (28 audiencias públicas al año del Tribunal), la presentación del Informe Anual de la Corte a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, la participación en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y todo lo relativo a los gastos de operación del Tribunal que se incrementan por el aumento en el volumen de trabajo.

Como se ha indicado, esta última propuesta de 6.1 millones es solamente una proyección de gastos tomando en cuenta la presencia de los siete jueces actuales en la Sede de la Corte, pero manteniendo constante los

demás servicios que actualmente presta la Secretaría para el funcionamiento del Tribunal. Tomando en cuenta el número de casos que actualmente se encuentran pendientes de solución en el sistema, este monto de presupuesto podría mantener la operación de la Corte al menos en el mediano plazo, cinco años. Si hubiese un aumento de casos se hace necesario revisar la proyección inmediatamente puesto que el monto mencionado no cubriría los gastos de operación y necesariamente se debería hacer revisiones anuales. Esta proyección supone el mantener al Tribunal en el mismo edificio donde se encuentra actualmente.

DETALLE	MONTO ANUAL
Recursos humanos: jueces, abogados, asistentes y personal administrativo	3,103,159.07
Costo sesiones en primer trimestre	472,150.00
Costo sesiones en segundo trimestre	475,150.00
Costo sesiones en tercer trimestre	472,150.00
Costo sesiones en cuarto trimestre	472,150.00
Participación en Asamblea General de OEA	14,200.00
Reunión en Washington: CAJP, CAAP, Misiones y Departamentos de OEA	
Reunión en Washington con Comisión Interamericana de Derechos Humanos	
Curso de Comité Jurídico en Río de Janeiro	4,930.00
Costos de operación de la Secretaría	1,047,355.50
	6,119,530.57

### II. Notas para la propuesta de crear una fiscalía con el fin de aumentar la capacidad investigadora del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

En el debate que se ha venido realizando sobre las medidas que deberían tomarse para reforzar el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, se ha planteado que –sin pretender hacer una lista exhaustiva de las cosas que es necesario mejorar–, sería de gran utilidad (1) fortalecer la capacidad investigadora del sistema; (2) reducir la duplicación de tareas que existe entre la Comisión y la Corte; (3) establecer vínculos más sólidos con las autoridades nacionales; (4) dar a los ciudadanos más acceso al sistema; (5) incrementar el número de casos tramitados; (6) reducir el tiempo de tramitación de los casos; (7) incrementar el número de casos enviados a la Corte; y (8) adoptar procedimientos uniformes y más transparentes.

Para avanzar hacia la consecución de las metas enunciadas, de manera inmediata y a un costo relativamente bajo con respecto a los beneficios que podrían obtenerse, el sistema debería tomar medidas para proteger y aprovechar al máximo los limitados recursos con los que cuenta. En este orden de ideas, la Secretaría General tiene razones para creer que haciendo algunos cambios a los reglamentos y sin necesidad de hacer cambios a la Convención, se podría contribuir sustancialmente a alcanzar dichas metas si (1) se refuerza la capacidad investigadora del sistema mediante la creación de cuerpos especializados de investigación e instrucción dentro de la Comisión y la Corte (unidades investigadoras), y (2) se adoptan mecanismos que armonicen la actividad de ambas instituciones en lo referente a la recolección de pruebas.

Ninguna de las medidas que en este documento se proponen limita de modo alguno la jurisdicción ni la competencia de la Comisión o la Corte. Lo único que se busca con ellas es permitir, sin mayores inversiones ni ajustes normativos, una utilización más eficiente de los escasos recursos disponibles.

A continuación se hace primero un análisis general de la contribución que fortalecer la capacidad investigadora y armonizar los procedimientos probatorios de la Comisión y la Corte harían a la solución de los problemas del sistema enunciados en el primer párrafo; en segundo lugar, se hace una presentación de los elementos, la estructura y los costos que podrían servir como punto de partida para las medidas que en este documento se proponen.

### **Fortalecimiento de la capacidad investigadora del sistema**

Los organismos con los que cuenta actualmente el sistema para esclarecer los hechos que dan origen a las denuncias que se reciben tienen un cúmulo de responsabilidades que no les permite, por su misma naturaleza, dedicar todos sus esfuerzos a la labor probatoria. Las unidades investigadoras, con una estructura y un personal dedicado exclusivamente a estas tareas contribuirían a llenar este enorme vacío.

Las unidades investigadoras contribuirían a fortalecer el sistema (1) reorientando recursos única y exclusivamente a adelantar investigaciones, y (2) incorporando el principio que los organismos especializados son generalmente los más competentes, eficientes, y calificados para cumplir una determinada misión.

Como se sabe, en materia penal, el principio de la especialización ha sido utilizado con éxito por el sistema acusatorio. Este sistema establece una

separación categórica entre las autoridades que investigan y califican los hechos y las que toman las decisiones en la etapa del juicio. Esta característica ha creado condiciones propicias para el desarrollo de la figura de la fiscalía, instancia investigadora y acusadora especializada que ha dado resultados positivos difíciles de alcanzar dentro de un sistema inquisitorio –el cual, como se sabe, obliga a los jueces no solo a dirigir el juicio y fallar sino a asumir además la dispendiosa labor de investigar e instruir los procesos. Por todo esto, el sistema acusatorio se ha venido convirtiendo en el modelo a seguir cuando se busca reforzar la capacidad investigadora de cualquier sistema jurisdiccional. En la medida en que el sistema interamericano se mueva hacia la adopción del principio de la especialización desarrollado por el sistema acusatorio, se dará un paso importante en el fortalecimiento del mismo.

La existencia de las unidades investigadoras de ninguna manera implicaría que los miembros de la Comisión o los jueces de la Corte quedarían marginados de la investigación. Los miembros de la Comisión podrían en todo momento ordenar la práctica de las pruebas que consideren necesarias. Pero, al contrario de lo que hoy sucede, no tendrían que dedicar gran parte de su tiempo a la práctica de dichas pruebas, sino que tendrían la libertad, si así lo deciden, de concentrarse en la tarea primordial de preparar sus decisiones. La Corte tampoco sufriría ninguna limitación a su autoridad investigadora. Por el contrario, la Corte podría dedicar más tiempo a preparar sus sentencias mientras que su unidad investigadora se dedica a trabajar con la unidad de la investigadora de la Comisión para recolectar adecuadamente las pruebas.

### **Reducir la duplicación de tareas**

En el contexto actual la Corte generalmente duplica buena parte de la labor probatoria realizada por la Comisión. El esquema que se propone contribuiría a reducir sustancialmente dicha duplicación mediante (1) la adopción de procedimientos probatorios aceptables a la Corte que se utilizarían desde el comienzo mismo de la investigación por parte de la Comisión, y (2) la participación activa de la Corte, a través de su unidad investigadora, en las actividades probatorias que realizaría la Comisión a través de su propia unidad investigadora.

### **Incrementar el número de casos tramitados**

Aunque el objeto de las unidades investigadoras que se proponen es el de utilizar de manera más eficiente los limitados recursos del sistema, no el de aumentar el número de casos tramitados, es razonable pensar que fortalecer la capacidad investigadora del sistema y aliviar la carga de los

miembros de la Comisión y de la Corte con respecto a la práctica de pruebas resultará en un incremento del número de casos tramitados.<sup>21</sup>

### Establecer vínculos más sólidos con las autoridades nacionales

Una de las ventajas claras de establecer vínculos más sólidos con las autoridades nacionales y de apoyarse en ellas es que se obtendrían significativos beneficios económicos y logísticos en el corto plazo. En este contexto, las autoridades nacionales podrían prestar apoyo específico que liberaría recursos del sistema interamericano, apoyo que estaría sujeto a la decisión de la Comisión y de la Corte, según fuere el caso.

Por tratarse de entes técnicos y especializados, las unidades investigadoras podrían convertirse en importantes herramientas para acometer la necesaria tarea de establecer vínculos más ágiles, sólidos y productivos con las autoridades nacionales.

Entendemos que establecer estos vínculos no es tarea fácil porque el caso mismo puede crear tensión entre la posición de instancias domésticas y el sistema interamericano, pero estamos convencidos que a pesar de las dificultades nunca ha habido un mejor momento para intentarlo. La democracia ha permitido que más que nunca las autoridades nacionales y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos puedan actuar como aliados. También ha creado condiciones favorables para la

21 Podríamos mencionar también que una mayor claridad en lo referente a la situación jurídica de cada una de las partes frente a la Corte podría resultar en una utilización más eficiente de los recursos del sistema.

Hemos dicho desde hace tiempo que una vez que la Comisión ha adoptado la decisión de remitir un caso a la Corte, la Comisión no debería transformarse en defensora del peticionario sino que, preservando su imparcialidad, debería convertirse en ministerio público. En efecto, si bien los representantes de la víctima participan de hecho como asesores de la Comisión en los asuntos contenciosos ante la Corte, éstos no gozan de una autonomía de funcionamiento respecto de la Comisión (*jus standi*), autonomía que podría ser necesaria para defender sus intereses—los cuales no serán siempre coincidentes con los de la Comisión, bien en su papel actual o en el de ministerio público. Tampoco pueden los representantes referirse a cuestiones procedimentales o participar activamente en las diligencias probatorias que ordene la Corte a menos que lo hagan a través de la Comisión, la cual podría negarse a hacerlo por tener posiciones diferentes con respecto a alguno de los aspectos mencionados. Finalmente, la falta de autonomía de los representantes de las víctimas en los trámites ante la Corte genera, en las palabras del Juez Cañado Trindade “...un desequilibrio entre las partes, en favor de los gobiernos demandados...”.

Creemos que otorgar a las víctimas un derecho más amplio de participar en el trámite ante la Corte conduciría a especificar con mayor claridad y eficiencia los asuntos jurídicos que deberían ser sometidos a decisión de los jueces. Esto podría contribuir a generar, con el tiempo, un proceso más compacto, transparente, y equitativo.

creación y el fortalecimiento de instituciones, como el *ombudsman* y las fiscalías, que podrían llegar a convertirse en un apoyo importante para el sistema.

Naturalmente, el sistema interamericano no renunciará en ningún momento a decidir si es conveniente o no apoyarse en un sistema nacional, y de serlo, a señalar las instituciones o los jueces de los cuales se recibiría el apoyo y los términos dentro de los cuales dicho apoyo sería aceptable.

Los posibles beneficios de esa colaboración son significativos. Por ejemplo, el sistema se beneficiaría de contar con el apoyo decidido de las instituciones nacionales, particularmente de las encargadas de administrar justicia y de proteger los derechos humanos. Otro ejemplo de los beneficios que podrían obtenerse a través de esta cooperación sería el de crear condiciones favorables para que los sistemas nacionales conozcan más de cerca el sistema interamericano de derechos humanos.

### Elementos y estructura

Los elementos y la estructura de las unidades investigadoras que aquí se proponen son sencillos, no conllevan grandes esfuerzos normativos ni presupuestales, permiten ajustar el tamaño de las unidades al número de casos en el sistema, contribuyen a armonizar los procedimientos probatorios de la Comisión y de la Corte, y pueden ponerse en marcha con los recursos disponibles. Como el objetivo de este ejercicio es utilizar más eficientemente los recursos del sistema y no el de crear nuevos cargos y costos, se parte de la base que cada una de las unidades de investigación será creada utilizando hasta donde sea posible los recursos existentes. Los cambios consistirían específicamente en crear tanto dentro de la Comisión como de la Corte un cuerpo especializado en investigar e instruir procesos, que aquí llamaremos unidades investigadoras. Estas unidades utilizarían un procedimiento uniforme para la recolección de pruebas y trabajarían en colaboración estrecha para eliminar la necesidad de repetir durante el trámite ante la Corte pruebas practicadas en la etapa ante la Comisión, sin que esto signifique recorte alguno al poder de la Corte para repetir o practicar pruebas cuando lo considere necesario de acuerdo con las normas que la rigen. Por supuesto, los cambios que se han propuesto buscan minimizar la necesidad de practicar dos veces la misma prueba.

*Unidad investigadora de la Corte:* Esta unidad tendría su sede en San José, Costa Rica. Sus funciones, sujetas a las normas de la Corte y las instrucciones de los jueces, serían las de adelantar las investigaciones y realizar la práctica de pruebas; especificar los protocolos, procedimientos y prácticas que deben observarse para que las pruebas practicadas por una unidad similar

que se crearía en la Comisión sean aceptables y útiles a la Corte; asesorar a la unidad investigadora de la Comisión en los protocolos, procedimientos y prácticas a los que debe ajustarse para que las pruebas que practique sean aceptadas por la Corte; practicar las pruebas que ordene la Corte; y recomendar mecanismos para fortalecer la coordinación con la unidad investigadora de la Comisión. Además la unidad debería verificar que la unidad investigadora de la Comisión cumpla con dichos protocolos, procedimientos, y prácticas, responsabilidad que debería recaer en la unidad investigadora de la Comisión.

Como primer paso hacia la creación de esta unidad, proponemos la creación del cargo de jefe de la misma dentro del marco de la Corte. Este nuevo cargo podría tener las características y costos descritos al final de este documento, y debería tener la autoridad para seleccionar el personal asignado a la unidad, asegurándose que cumplan con los requisitos de estudio, entrenamiento, profesionalismo e idoneidad. El jefe de la unidad cumpliría ésta y todas sus funciones bajo la autoridad de la Corte, y cuando ésta no esté reunida, bajo la presidencia de la misma.

En un comienzo, los jefes de las unidades deberían seleccionar funcionarios de la Comisión o de la Corte para conformar su respectivo equipo. Si bien la adopción de este procedimiento podría causar inicialmente problemas de ajuste en el área de personal, las ventajas de este esquema no tardarían en ser evidentes, y podrían eventualmente traducirse en una distribución más eficiente de la carga laboral de los funcionarios de ambas instituciones. Las calidades profesionales de las personas que formarían parte de las unidades investigadoras deberían ser objeto de especial atención en el momento en que el jefe de la unidad proceda a conformar su equipo. Este debería seleccionar profesionales de alto calibre intelectual y con el entrenamiento, la motivación, la experiencia específica, y la trayectoria adecuadas.

*Unidad investigadora de la Comisión:* Al igual de lo que sucede dentro del marco de la Corte, el primer paso que proponemos es la creación del cargo de jefe de la unidad investigadora de la Comisión, con características y costos que podrían ser similares a los que aparecen abajo. A medida que las unidades acuerden criterios uniformes para la práctica de pruebas, los jefes de ambas unidades tendrán la tarea esencial de garantizar que la actividad probatoria, particularmente la de la Comisión, cumpla con esos exigentes criterios, de tal manera que no existan dudas sobre la validez de la prueba en caso de que ésta se necesite durante la instancia ante la Corte. A lo largo de este proceso, el jefe estará siempre sometido a la autoridad de los miembros de la Comisión, y cuando la Comisión no esté reunida, a la presidencia de la misma.

Tal como lo hicimos con la Corte, y con base en los mismos argumentos, nos atrevemos a sugerir a la Comisión que podría lograr una distribución más eficiente de la carga laboral de sus funcionarios si asigna algunos de ellos a la unidad investigadora.

En este esquema, al llegar a la Comisión un caso que ésta considere que debe investigarse, los miembros de la misma darán instrucciones a su unidad investigadora para que proceda a adelantar las investigaciones y a practicar las pruebas que sean del caso. Mientras la unidad cumple con esa tarea, los miembros de la Comisión podrán, sin perder el control de la investigación, dedicarse a preparar sus decisiones. Al mismo tiempo, las unidades investigadoras deberán mantener contacto permanente, y colaborar para que la práctica de las pruebas se ajuste a los requerimientos de la Corte. Estas actividades podrían crear las condiciones propicias para el desarrollo de un vínculo institucional que facilite y promueva la comunicación fluida y la cooperación armónica entre la Comisión y la Corte.

Hacia el futuro, los costos de la unidades investigadoras serían en gran medida una función del tamaño que se les quiera dar y del número de casos en el sistema. En un extremo podría pensarse en unidades investigadoras tales como las que se han esbozado en los párrafos anteriores. En el otro extremo podría pensarse en unidades investigadoras con muchos funcionarios, con la capacidad de tener oficinas principales en Washington y San José, oficinas temporales en aquellos países que lo soliciten, y los recursos humanos, financieros, técnicos y logísticos para poder enviar grupos de investigadores a cualquier lugar del hemisferio apenas ocurran hechos que lo justifiquen.

Por ahora las realidades presupuestales e institucionales nos obligan a pensar solamente en la alternativa más modesta pero no por ello menos importante o significativa.

#### Jefes Unidades Investigadoras de la Comisión y la Corte

DESCRIPCIÓN	GRADO	RUBRO	CANTIDAD
Especialista Derechos Humanos	P-5	01	\$100
Especialista Derechos Humanos	P-5	01	\$100
TOTAL			\$200

Cifras en miles de dólares.

# DERECHOS HUMANOS Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1999-2000

*Ariel Dulitzky y Felipe González\**

## CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

Este Informe analiza el tratamiento de las situaciones relativas a los derechos humanos por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el período comprendido desde la Asamblea General celebrada en Ciudad de Guatemala en junio de 1999 hasta la más reciente Asamblea General, efectuada en Windsor (Canadá) en junio de 2000. Además de las dos asambleas mencionadas, el Informe estudia el tratamiento de esta temática en el Consejo Permanente de la OEA, que funciona en Washington, D.C., así como tiene en consideración otros pronunciamientos relevantes que puedan haber hecho actores de la OEA y de la sociedad civil en otros foros en el período señalado.

Por lo anterior, el núcleo principal de atención de este Informe es la actitud de los órganos políticos de la OEA frente a los derechos humanos. También se revisan las políticas y propuestas de los propios órganos de

---

\* El International Human Rights Law Group (adelante el Law Group) es una organización no gubernamental integrada por defensores de derechos humanos y abogados dedicada al entrenamiento, asistencia técnica, cabildeo y litigio alrededor del mundo. Nuestra misión procura fortalecer a los grupos locales de la sociedad civil para mejorar la protección de los derechos humanos de los hombres y mujeres. El Law Group busca ampliar la participación en la construcción de estándares y mecanismos de protección de los derechos humanos más efectivos a nivel nacional, regional e internacional. Ariel Dulitzky es el Coordinador del Programa para América Latina del Law Group en Washington, D.C. Felipe González es el Representante del Law Group en Santiago de Chile. Para la preparación de este Informe, Ariel Dulitzky asistió a sesiones del Consejo Permanente y de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA y a la Asamblea General del 2000. Felipe González asistió a las Asambleas Generales de 1999 y 2000. Ambos participaron en una serie de foros y seminarios en América Latina y EE.UU. donde se discutieron estas temáticas. Flavia Modell, Asociada al Programa de América Latina en Washington, D.C. también colaboró en la confección de este informe, que fue finalizado en agosto de 2000.

derechos humanos de la OEA (la Comisión y la Corte Interamericana). En cambio, el Informe no contiene un registro ni una exposición pormenorizada de los casos resueltos por estos órganos, salvo en la medida en que ellos tengan un impacto significativo en la discusión de las políticas de la OEA. Esta última es la situación, por ejemplo, de ciertos casos respecto de Perú y Trinidad Tobago, que se analizan a propósito del problema de la eficacia de las decisiones de los órganos de derechos humanos de la OEA.

El Informe revisa primeramente una serie de temas desarrollados en el último año, para dedicar luego un capítulo a la participación de la sociedad civil en la OEA y otro al debate sobre la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se decidió profundizar el análisis de estas dos temáticas por la importante presencia que ellas tuvieron durante el período que cubre el Informe, puesto que en este lapso se produjo el establecimiento de un sistema de status consultivo para las organizaciones de la sociedad civil en la OEA y adquirió mucha centralidad el debate acerca de la reforma.

## **CAPÍTULO 2: DE LA ASAMBLEA GENERAL DE GUATEMALA A LA ASAMBLEA GENERAL DE WINDSOR**

### *2.1 INTRODUCCIÓN*

Siguiendo la modalidad establecida en 1998, la Asamblea General de la OEA de 1999, efectuada en Ciudad de Guatemala, así como la del 2000, efectuada en Windsor (Canadá), tuvieron un formato reducido en términos de extensión e intervenciones de los participantes. No obstante esto, en ambas asambleas se adoptaron resoluciones con incidencia importante para la situación de los derechos humanos.

Así, en la Asamblea General de 1999 se dieron pasos significativos hacia el establecimiento de un sistema de status consultivo para las ONG's en la OEA, se produjo la adopción de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas Discapacitadas, se eligió a cuatro integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se dictó una resolución sobre racismo y otra sobre defensores de los derechos humanos. Además, durante la Asamblea de 1999 se vivió un momento crítico respecto del cumplimiento por parte de los Estados de las resoluciones emanadas de la Corte Interamericana, así como tuvo lugar un conflicto entre las autoridades guatemaltecas y las ONG's presentes en la Asamblea.

Por su parte, la Asamblea General del 2000 tuvo como eje principal el tratamiento de la crisis en el Perú, luego de que la Misión Electoral enviada por la OEA para supervisar las elecciones en dicho país se retirara del

mismo antes de la celebración de la segunda vuelta, por considerar que no estaban dadas las condiciones para una contienda transparente. Además, se eligió a tres jueces para la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se dictaron varias resoluciones con incidencia en materia de derechos humanos, incluyendo una sobre los defensores de tales derechos.

En ambas asambleas, y siguiendo lo que ha sido la tónica en los últimos años, hubo una presencia significativa de ONG's, de forma directa e indirecta. Previo a cada Asamblea General, varios centenares de ONG's del Continente suscribieron una declaración tomando posición en las materias de su interés y varias docenas estuvieron físicamente presentes. En la Asamblea General del 2000, se apreció, además, por primera vez a un grupo numeroso de organizaciones no-gubernamentales abocadas a temáticas diferentes a los derechos humanos, en lo cual jugó como factor importante el establecimiento de un mecanismo de status consultivo para ellas establecido en diciembre de 1999 (véase capítulo 3).

Antes del comienzo de cada Asamblea, las ONG's de derechos humanos llevaron a cabo un seminario que incluyó en 1999 paneles sobre la agenda de la Asamblea, sobre los defensores de derechos humanos y sobre la participación de la sociedad civil en la OEA y en el 2000 sobre la situación de los derechos humanos en el Continente Americano y sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano. Entre quienes intervinieron en ambos seminarios se encontraban tanto representantes de ONG's como delegados gubernamentales. Las ONG's también realizaron una Conferencia de Prensa previa a cada Asamblea, en las cuales se distribuyó la declaración suscrita por varios centenares de organizaciones no-gubernamentales.

La participación de las ONG's, no obstante, no estuvo exenta de tensiones en ninguna de las dos asambleas. En el caso de la de 1999, a pesar de que existían pronósticos de que la relación entre las ONG's y los Estados Miembros de la OEA se vería favorecida por los avances en materia de status consultivo, el Presidente de Guatemala (país anfitrión), Alvaro Arzú<sup>1</sup>, puso en tela de juicio tales pronósticos, al criticar fuertemente en su discurso inaugural a las ONG's por una serie de razones, señalando que algunas de ellas son sólo mecanismos encubiertos de la política exterior de algunos Estados y otras no son representativas en absoluto. Estas y otras críticas resultaron especialmente inapropiadas en el contexto en el cual fueron emitidas - el discurso inaugural de una Asamblea General en la cual

1 Discurso del Presidente de la República de Guatemala, Alvaro Arzú Yigoyen en la Ceremonia inaugural de la 29a. Sesión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, (Antigua, Guatemala, June 6, 1999). Información recogida en el website de la OEA ([www.oas.org](http://www.oas.org)), agosto 2000.

muchas ONG's se encontraban presentes sin tener derecho a replicar. El mensaje resultaba además potencialmente peligroso para las ONG's guatemaltecas, que son regularmente objetos de amenazas y agresiones.

Por lo mismo, las ONG's buscaron una explicación de parte del gobierno guatemalteco. Esto llevó al Ministro de Relaciones Exteriores de ese país a asistir a una reunión con las ONG's, en la cual, ante los reclamos de éstas, se comprometió a proporcionar una explicación pública acerca de lo sucedido. Esta explicación tuvo lugar al día siguiente ante el Plenario de la Asamblea, señalando que el gobierno guatemalteco apreciaba el trabajo de las organizaciones no-gubernamentales. De todo este episodio se pudo concluir que las ONG's fueron capaces de demostrar su fortaleza y cohesión, al tiempo que quedó en claro que el contexto de la OEA dista mucho todavía de favorecer el trabajo de tales entidades.

En la Asamblea del año 2000, si bien la presencia no-gubernamental se vio favorecida por el mecanismo de status consultivo, lo que fomentó la participación de ONG's de temáticas distintas a derechos humanos con escasa o ninguna presencia previa en asambleas generales, la situación no estuvo exenta de conflictos. Por una parte, se apreciaron las limitaciones que presenta el formato actual (abreviado) de la Asamblea General, lo que restringe las posibilidades de modificar los borradores de resoluciones provenientes del Consejo Permanente. Por otra, las ONG's de derechos humanos se vieron en el medio de las protestas de sectores de la sociedad civil canadiense y estadounidense que llamaban a cerrar la OEA.

## *2.2 ADOPCIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS DISCAPACITADAS*

La adopción de este tratado por la Asamblea General en 1999 estuvo precedida de un debate entre los grupos dedicados a la protección de los derechos de las personas con discapacidad acerca de si el texto final resultaba o no apropiado y, por lo mismo, acaso merecía o no el apoyo no-gubernamental.

Por una parte, algunas ONG's sobre discapacidad de Canadá y Estados Unidos señalaron no hallarse conformes con el texto propuesto, puesto que el mismo establecía estándares de protección inferiores a los ya existentes en sus legislaciones internas así como en instrumentos de la ONU. Por otra parte, ONG's latinoamericanas sobre discapacidad sostuvieron que, no obstante las limitaciones que apreciaban en la Convención, ella representaba un paso adelante para la protección de las personas con discapacidad en la gran mayoría de los países del Continente, en los cuales la salvaguarda de

los derechos de estas personas es sumamente débil cuando no virtualmente inexistente. También observaron que a pesar de ser cierto que algunos instrumentos de la ONU establecen estándares más protectores que la Convención Interamericana, ninguno de esos instrumentos tiene el rango de un tratado.

Durante la Asamblea General en Guatemala se realizó una reunión especialmente dedicada a este tema entre las ONG's dedicadas de manera general a derechos humanos y aquellas especializadas en los derechos humanos de las personas con discapacidad, de manera de afinar una estrategia conjunta, que consistió, en definitiva, en apoyar la adopción del tratado, por las razones expuestas por los grupos latinoamericanos a que antes hemos hecho mención.

Hasta el momento, solamente Costa Rica ha ratificado la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas Discapacitadas<sup>2</sup>.

## *2.3 ELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN Y CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

La elección de los miembros de los órganos de derechos humanos continúa siendo una materia de competencia de la Asamblea General, que no se ha visto afectada por su formato actual más abreviado.

Conforme a lo previsto en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la CIDH se renueva por parcialidades. Para la Asamblea de 1999 eran cuatro las vacantes a ser llenadas.

Las ONG's criticaron la candidatura de Augusto Durán, presentada por el gobierno de Uruguay, por tratarse de un asesor directo del Presidente durante la dictadura en ese país. Finalmente, y dado que el candidato uruguayo carecía de votos suficientes, su postulación fue retirada. Igual cosa ocurrió con la candidatura que sostenía el gobierno de El Salvador.

Por lo mismo, permanecieron sólo cuatro candidatos para igual número de vacantes. De esta manera, Robert Goldman mantuvo su cargo, al tiempo que Marta Altolaguirre, Juan Méndez y Julio Prado Vallejo fueron elegidos por primera vez. Ellos son nacionales de Estados Unidos, Guatemala, Argentina y Ecuador, respectivamente, pero servirán sus cargos en sus capacidades individuales, según lo establece la Convención Americana. Marta Altolaguirre se desempeñaba al tiempo de su elección como Directo-

2 Información recogida en el website de la OEA ([www.oas.org](http://www.oas.org)) en 28-08-00.

ra de la Oficina de Derechos Humanos de la Presidencia de Guatemala (COPREDEH); Juan Méndez era Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y anteriormente actuaba como Asesor General de Human Rights Watch; finalmente, Julio Prado Vallejo fue miembro del Comité de Derechos Humanos de la ONU desde su creación en 1977 hasta 1998.

Las personas que dejaron su cargo fueron Carlos Ayala, Jean-Joseph Exume y Alvaro Tirado, quienes son nacionales de Venezuela, Haití y Colombia, respectivamente. Mientras los dos primeros no postularon a la reelección, el tercero de ellos ya había cumplido dos periodos como integrante de la CIDH, el máximo que permite la Convención.

En la Asamblea General del 2000 correspondió elegir a tres jueces de la Corte Interamericana. Ellos son elegidos por un período de seis años, pudiendo ser reelegidos solamente en una oportunidad. En esta ocasión sólo se presentaron tres candidatos (todos ellos jueces postulando a la reelección). Se trataba de Alirio Abreu Burelli, Antonio Cancado Trindade, y Oliver Jackman, nacionales de Venezuela, Brasil y Barbados respectivamente, pero quienes ejercen el cargo de juez a título personal.

#### 2.4 INICIATIVAS RESPECTO AL COMBATE DEL RACISMO

En la Asamblea General de 1999, el Law Group junto con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos promovieron la adopción de una resolución para que la OEA encargara a éste último la organización de la Conferencia Regional Americana sobre Racismo, preparatoria de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, prevista para el año 2001<sup>3</sup>. El proyecto de resolución fue presentado por la delegación de Chile y fue una de las pocas resoluciones presentadas en la Asamblea misma (esto es, cuyo proyecto no emanaba del Consejo Permanente de la OEA) que fue aprobada en Guatemala.

La Asamblea General en el año 2000, aprobó una propuesta presentada por Brasil, encomendando al Consejo Permanente que realice un estudio relativo a la elaboración de una nueva Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia. Para tales fines, el Consejo podrá consultar a los órganos del sistema interamericano y tener en cuenta los aportes de la sociedad civil, así como los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial contra el Racismo. Asimismo, instó a los Estados Miembros a respaldar las actividades

3 OEA/Ser.P, AG/RES.1633 (XXIX-O/99), 7 de junio 1999.

para organizar la Conferencia Mundial y recomendó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos continuar prestando especial atención al tema del racismo<sup>4</sup>.

#### 2.5 DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: DECLARACIÓN AMERICANA Y OTROS ASUNTOS

El proceso de elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas ha pasado por distintas vicisitudes en los dos últimos años, con algunos avances dignos de señalarse así como algunos retrocesos sumamente preocupantes.

Lo más destacable dentro del proceso, es que la OEA convocó a dos reuniones para discutir los términos de la futura Declaración, en la que se permitió en cierta medida la participación de representantes indígenas. La primera reunión fue celebrada en febrero de 1999 donde se reunieron expertos gubernamentales de los Estados Miembros de la OEA y en la que comparecieron representantes indígenas. En dicha reunión se completó la revisión del preámbulo del proyecto de la Declaración, que había preparado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La participación de los representantes indígenas fue el resultado de la iniciativa que el Indian Law Resource Center había hecho en el año anterior en Ginebra y se dio a través de un Comité Indígena de las Américas, compuesto por seis líderes de Norte América y seis de Latinoamérica.

La segunda reunión fue realizada en noviembre de 1999 a fin de analizar el informe que el Embajador Claude Heller de México preparó en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo, encargado de elaborar el Proyecto de Declaración.

La necesidad de una participación representativa de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración de la Declaración ha sido una constante demanda de los mismos que ha recibido cierto apoyo de algunas delegaciones gubernamentales. Así, Canadá propuso verificar la posibilidad de replicar en el ámbito de la OEA el modelo de dicha participación llevado a cabo por la ONU y Bolivia afirmó la necesidad de que la Secretaría General de la OEA asignara recursos financieros para facilitar la participación de los pueblos indígenas<sup>5</sup>.

4 OEA/Ser.P, AG/RES.1712 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

5 Información recogida de las notas de Ariel Dulitzky durante la reunión de 15 de diciembre de 1999 del Consejo Permanente de la OEA para analizar el Informe del Presidente del Grupo de trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

Los representantes indígenas han hecho conocer a la OEA la siguiente lista de demandas: a) derecho de voz amplio y sin restricciones, así como la posibilidad de opinar sobre las intervenciones de las delegaciones gubernamentales; b) adopción de un consenso entre delegaciones oficiales e indígenas antes de la toma de decisiones; c) registro de las intervenciones de los representantes indígenas y su envío a los respectivos gobiernos; d) necesidad de recursos financieros para facilitar su participación<sup>6</sup>.

En estos dos años, el retroceso más importante que se ha producido es el cambio de la palabra Pueblos por Poblaciones en el nombre de la futura Declaración, a pesar de que el derecho internacional así como varias constituciones y disposiciones legislativas de un importante número de países del Hemisferio, desde hace años reconocen como pueblos a los indígenas. Durante el análisis del articulado del proyecto se decidió mantener la expresión *pueblo/poblaciones*, considerando las divergencias de opiniones entre las delegaciones gubernamentales y hasta que se defina mejor el concepto de pueblos, poblaciones, libre determinación y territorio. Esta determinación mereció el rechazo unánime de las representaciones indígenas.

Reconociendo la crisis y la escasa relevancia del Instituto Indigenista Interamericano, la Asamblea General decidió, en 2000, acelerar el proceso de reforma de dicho Instituto, solicitando la participación de los Estados Miembros del Instituto y los demás países de la OEA, Secretaria General y los representantes de las comunidades indígenas<sup>7</sup>.

## 2.6 DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

En las dos asambleas que abarca este Informe, las ONG's buscaron llamar la atención acerca de la situación de riesgo para sus vidas que experimentan los defensores de derechos humanos en una serie de países de América Latina. Así, el seminario convocado por las entidades no gubernamentales en 1999 estuvo dedicado a la memoria de Monseñor Juan Gerardi, Director de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala al momento de ser asesinado en 1998, y de Eduardo Rodríguez Umaña, abogado de derechos humanos de Colombia, quien corriera la misma suerte que Mons. Gerardi.

6 Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas. Informe del Presidente, OEA/Ser.K/XXVI,GT/DADIN/doc. / 99, 12 noviembre 1999, p. 3

7 OEA/Ser.P, AG-RES.1718 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

En ambas asambleas se emprendieron iniciativas de "lobby" en la materia, las que redundaron en la adopción de resoluciones de la Asamblea General al respecto<sup>8</sup>. Basado en propuestas de algunas ONG, la delegación del Paraguay presentó un proyecto de resolución que fue aprobado por la Asamblea General del 2000, la cual solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que continúe considerando la situación de los defensores y al Consejo Permanente que promueva un análisis del tema. Asimismo, la resolución exhorta a los Estados Miembros que intensifiquen la adopción de medidas necesarias para proteger los derechos de los defensores en las legislaciones nacionales, así como la difusión de los instrumentos internacionales acerca del tema. Sin embargo, la Asamblea no apoyó la iniciativa de algunas ONG's de solicitar a la Comisión Interamericana el nombramiento de un relator especial para el tema de los defensores de derechos humanos<sup>9</sup>.

## 2.7 EL PROBLEMA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE LA CORTE (I): LA SITUACIÓN DE TRINIDAD Y TOBAGO

Luego de varios años de progreso en el nivel de eficacia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el último tiempo el asunto ha entrado en crisis, alcanzando uno de sus momentos más críticos durante la pasada Asamblea General. En efecto, tomó bastantes años para hacer efectivo el pleno cumplimiento de la decisión de la Corte en los primeros de naturaleza contenciosa decididos por la Corte - los casos *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz*. Pero posteriormente el panorama pareció mejorar, ya que los Estados condenados por la Corte comenzaron a cumplir usualmente (aunque no siempre) de manera más expedita las sentencias de la Corte en el aspecto indemnizatorio.

Además, por mucho tiempo era notoria la diferencia de trato brindada en las Asambleas Generales a la Corte y a la Comisión, ya que mientras los informes de la primera eran generalmente debatidos en un ambiente de respeto y de una manera constructiva, respecto de la segunda no eran infrecuentes las descalificaciones por parte de algunos delegados gubernamentales.

Los problemas realmente serios habían comenzado en 1998 con la denuncia de la Convención Americana por parte de Trinidad y Tobago, debido a las restricciones impuestas por la Convención a la aplicación de la pena de muerte. Hace unos años, el Privy Council (con sede en el Reino Unido), que hace las veces de Tribunal Supremo del sistema judicial de Trinidad y Tobago, declaró que el mantenimiento de una persona en espera

8 OEA/Ser.P, AG/RES. 1670 (XXIX-O/99), 7 junio 1999.

9 OEA/Ser.P, AG-RES.1711 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

de ser ejecutado por más de cinco años equivalía a un trato cruel e inhumano, por lo cual al cabo de ese período, la pena de muerte debería ser conmutada por una sanción menos gravosa. De acuerdo a lo señalado por el Privy Council, el litigio a nivel internacional también debía ser computada para los efectos del período de cinco años. Dado que muchos casos de este tipo se encontraban pendientes ante la Comisión Interamericana y el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el gobierno de Trinidad y Tobago requirió a dichos órganos un compromiso formal de que resolverían los casos dentro del período señalado. Ambos órganos internacionales declinaron actuar de esta manera, por considerar que ello facilitaría la ejecución de personas, en circunstancia que la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos procuran alcanzar precisamente el objetivo contrario: tender a su abolición progresiva.

La Convención Americana establece que, en el caso de ser denunciada, la denuncia entrará en efecto un año después de su presentación. Además, la denuncia no afecta la competencia de la Comisión, que subsiste conforme a la Carta de la OEA. Afecta, en cambio, la competencia de la Corte, a contar del año de la denuncia, lo que no obsta a que la Corte continúe conociendo de aquellos casos iniciados antes de la expiración del período de un año.

En el transcurso del año posterior a la denuncia, la Comisión envió a la Corte varios casos en los que solicitaba medidas provisionales, consistentes en la suspensión de las ejecuciones de varias personas que esperaban en el “corredor de la muerte.” La Corte ordenó a Trinidad y Tobago adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad física de tales personas y enviarle informes cada 15 días, sin perjuicio de que tanto el mismo Estado como la Comisión deberían informarle de cualquier cambio significativo respecto de estas personas.

El gobierno rehusó a actuar de la manera dispuesta por la Corte, señalando que, de acuerdo a una reserva formulada al momento de ratificar la Convención, Trinidad y Tobago entenderá dicho tratado según las líneas de interpretación proporcionada por su propia Constitución. Cabe hacer notar a este respecto que el propio Privy Council, en su calidad de máximo tribunal de ese país, declaró que “hacer efectivas las condenas a muerte impuestas a los apelantes antes de una decisión final sobre sus presentaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos constituiría una violación de sus derechos constitucionales”<sup>10</sup>. El pronunciamiento del Privy Council constituye la prueba más fehaciente de la completa inconsistencia de la alegación de Trinidad y Tobago.

10 Citado en el Orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de mayo de 1999, Medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Trinidad y Tobago, *Caso James y otros*.

Considerando que la gravedad de la situación lo ameritaba, la Corte decidió llevar al asunto a conocimiento de la Asamblea General. Primeramente, la Corte le hizo ver en una carta al Presidente del Consejo Permanente la ausencia en el borrador de resolución a ser enviado a la Asamblea General de una exhortación a Trinidad y Tobago a cumplir con las resoluciones de la Corte. Luego, la Corte debió realizar varias gestiones para poder intervenir oralmente ante la Asamblea General, ya que el Consejo Permanente, que prepara la agenda de la Asamblea, señaló que conforme a las nuevas regulaciones de la misma (que la redujeron a tres días) no correspondía que la Corte interviniese. La Corte se dirigió entonces al Secretario General de la OEA, indicando que las regulaciones de la Asamblea no podían pasar por alto lo establecido en la Convención Americana, la que en su artículo 65 establece que la Corte informará a la Asamblea de aquellos casos en que los Estados no hayan cumplido con sus resoluciones.

Finalmente, la Corte fue autorizada a presentar el asunto a la Asamblea General. Sin embargo, los únicos delegados estatales que intervinieron fueron los de Trinidad y Tobago y Jamaica, ambos en la misma línea crítica de argumentación. La falta de apoyo explícito por parte de otros Estados a la Corte fue fuertemente criticada por las ONG's presentes.

El asunto alcanzó la mayor gravedad cuando Trinidad y Tobago ejecutó a Joey Ramiah y Anthony Briggs, a pesar de ser personas beneficiadas con medidas provisionales por la Corte. Antes de la ejecución del segundo de ellos, la Corte había advertido que “si el Estado ejecuta a las presuntas víctimas, causaría una situación irremediable e incurriría en una conducta incompatible con el objeto y fin de la Convención, constituiría un desconocimiento de la autoridad de la Comisión y afectaría seriamente la esencia del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos”<sup>11</sup>.

En la Asamblea General de Windsor, primera oportunidad en que éste órgano tenía de expedirse sobre la ejecución de las personas amparadas por las medidas provisionales de la Corte, la OEA volvió a defraudar debido a la tibieza de su reacción. En una resolución referente al funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos, la Asamblea General instó a los Estados Miembros de manera genérica y sin mencionar a Trinidad y Tobago a que adopten las medidas necesarias para cumplir con las decisiones o sentencias emitidas por la Corte en caso de aquellos Estados que reconocen su competencia obligatoria<sup>12</sup>.

11 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de septiembre de 1999, Medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Trinidad y Tobago, *Caso James y otros*.

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

En la resolución relativa a las observaciones y recomendaciones de los Estados Miembros al informe anual de la Corte, la Asamblea, nuevamente sin nombrar a ningún estado en particular, apenas reiteró el lenguaje de la Convención Americana en el sentido de que los fallos de la Corte son definitivos e inapelables y que sus decisiones deben ser cumplidas por los Estados Partes en todos los casos en que sean parte. A pesar de este vago lenguaje, la delegación de Trinidad y Tobago al discutirse el proyecto en el seno del Consejo Permanente, no apoyó el proyecto de resolución en este punto, solicitando que quedara una constancia expresa en este sentido<sup>13</sup>.

## 2.8 EL PROBLEMA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE LA CORTE (II): LA SITUACIÓN DEL PERÚ

Al grave conflicto recién descrito con Trinidad y Tobago se agregó otro en los días inmediatamente anteriores a la Asamblea General de 1999, cuando Perú hizo público que no cumpliría la sentencia de la Corte en el caso *Castillo Petruzzi y otros*, en el cual la Corte había ordenado a Perú llevar a cabo un nuevo proceso para cinco chilenos condenados por traición a la patria en ese país, por no satisfacer el primer juicio requisitos mínimos de un debido proceso. Esto fue oficializado posteriormente en una comunicación que el Perú dirigió a la Corte.

A ello siguió un paso aún más grave, que consistió en el pretendido retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana con efecto inmediato de parte del Perú. Para tales efectos, el estado peruano presentó un documento en la Secretaría General de la OEA. Continuando con esa línea de acción, el Perú devolvió a la Corte las demandas que todavía no habían sido contestadas por el estado (casos Tribunal Constitucional e Ivcher Bronstein).

La Corte entonces procedió a emitir sentencias de competencia en ambos casos<sup>14</sup>. En ellas, la Corte, señala que la Convención Americana, si bien establece en carácter de facultativo el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte, no contempla la posibilidad de retirar posteriormente dicho reconocimiento, observando que “la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte constituye una cláusula pétrea que no admite limitaciones que no estén expresamente contenidas en el artículo 62.1 de la

Convención Americana”, añadiendo que “en las circunstancias del presente caso, la única vía de que dispone el Estado para desvincularse del sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte, según la Convención Americana, es la denuncia del tratado como un todo”<sup>15</sup>. La Corte también hizo ver la especial naturaleza de los tratados internacionales de derechos humanos, cuestión que ha tomado en consideración asimismo la Corte Europea en situaciones análogas. Por todo ello, la Corte declaró inadmisibles el pretendido retiro de parte del Perú del reconocimiento de la competencia contenciosa<sup>16</sup>.

La reacción de los órganos políticos de la OEA fue también muy débil en su manera de encarar el pretendido retiro peruano. En particular, el Secretario General de la OEA en un comunicado de prensa apenas se limitó a reiterar la importancia de que todos los Estados Miembros—sin mencionar a Perú— adhieran y acepten la jurisdicción de la Corte y cumplan con sus sentencias. Asimismo, expresó que no le correspondía opinar sobre la sustancia o mérito de cualquier caso frente a la Corte, ni sobre la decisión tomada por Perú, y que esperaba que el Perú pudiera encontrar en el futuro una manera de cumplir esta sentencia de la Corte, sin menoscabar su política contra el terrorismo<sup>17</sup>. La declaración del Secretario General fue fuertemente criticada por un conjunto de ONG’s de derechos humanos ya que implícitamente le reconocía validez al argumento del Gobierno Peruano de que se retiraba de la Corte debido a que se estaba menoscabando la política antiterrorista. Las organizaciones señalaron que la legitimidad del combate al terrorismo se debe basar en el respeto a los principios del Estado de Derecho y de manera alguna puede implicar el debilitamiento de los mecanismos internacionales de protección ni el incumplimiento de los compromisos internacionales libremente asumidos por el Perú.

A pesar que la Asamblea General del 2000 era la primera en reunirse luego del pretendido retiro del Perú de la competencia contenciosa de la Corte, las resoluciones aprobadas fueron vagas, genéricas y sin ningún llamado de atención específico. La Asamblea en las resoluciones sobre el Informe Anual de la Corte así como en la resolución sobre el diálogo sobre el sistema interamericano apenas incluyen menciones anodinas a que los Estados (sin mencionar a Perú), reconsideren sus decisiones de retirarse de

13 OEA/Ser.P, AG/RES. 1716 (XXX-O/00) de 5 junio 2000 y Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización celerada el 18 de mayo de 2000, OEA/Ser.G, CP/Acta 1234/2000.

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein, Competencia, Sentencia de 24 de septiembre de 1999; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional, Competencia, Sentencia de 24 de septiembre de 1999.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein (cit); las citas son de los párrafos 36 y 40, respectivamente.

16 Para un análisis más completo de este tema, véase Ariel Dulitzky, El retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por parte de Perú, International Human Rights Law Group, 1999.

17 Declaración del Secretario General de la OEA, Comunicado de Prensa, (C-072/99) cf Julio 16, 1999.

la Corte. Ni siquiera se hace referencia a las sentencias de la Corte en las que se estableció la invalidez jurídica de la decisión peruana. Más aún, como lo señalaron las ONG, las resoluciones de la Asamblea implícitamente le reconocen valor legal al accionar peruano.

Quiérase reconocerlo o no, la ausencia de una reacción significativa de parte de los órganos políticos de la OEA frente a esta grave transgresión de la Convención Americana por el Perú fue el preludio de la forma en que se encararía la grave crisis democrática peruana en el año 2000, la que se analiza en seguida.

## 2.9 LA OEA FRENTE A LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

Desde que se produjera el “autogolpe” en el Perú en abril de 1992, se ha apreciado la falta de un conjunto de esfuerzos sistemáticos de parte de los órganos políticos de la OEA para restablecer el estado de Derecho en ese país. Lo que ha ocurrido con el papel desempeñado por los órganos políticos de la OEA en relación con las elecciones del 2000 en el Perú no es, en consecuencia, sino el corolario de esa actitud.

Quizá si el tratamiento del caso peruano a partir de 1992 y hasta la fecha representa precisamente el paradigma de la relación existente en la OEA entre los órganos políticos y los órganos de derechos humanos –o que tienen incidencia en ellos, como las Misiones Electorales.

Decimos lo anterior porque por años la Comisión Interamericana primero y la Corte después han venido señalando la gravedad de la situación de los derechos humanos en el Perú, sin que ello haya encontrado un eco significativo al interior de los órganos políticos. En diversas visitas *in loco*, así como en Informes sobre Perú, la Comisión ha formulado recomendaciones al estado peruano que no han sido cumplidas, sin que los órganos políticos de la OEA hayan tomado cartas en el asunto. La misma Comisión y la Corte han resuelto además una serie de importantes casos individuales, de violación de derechos básicos, sin que ellos haya conducido tampoco a una respuesta de los órganos políticos. Más aún: la falta de una actitud decidida de la mayoría de los Estados y el temor a eventuales roces diplomáticos, han facilitado las cosas para que la delegación peruana se haya convertido en protagonista al interior de los órganos políticos de la OEA, defendiendo con vigor sus propios intereses y conduciendo el debate hacia una contención del rol protector de los derechos humanos de la Comisión y de la Corte.

Por eso no resulta de extrañar que ni el Consejo Permanente ni la Asamblea General hayan adoptado una posición firme sobre la crisis

eleccionaria del 2000. Como es bien sabido, la OEA, siguiendo una política que aplica a muchos países envió al Perú una Misión Electoral. Esta Misión, encabezada por el ex Canciller guatemalteco Eduardo Stein, formuló luego de la primera vuelta electoral una serie de recomendaciones que al entender de la Misión eran indispensables para evitar un fraude electoral en la segunda y decisiva ronda. Como estas condiciones no fueron satisfechas, la Misión, en una decisión sin precedentes, optó por retirarse del Perú previo a la celebración de la segunda vuelta. Este retiro fue también un factor importante para que el candidato opositor Alejandro Toledo decidiera marginarse de la contienda electoral.

En tal contexto, lo procedente desde el punto de vista jurídico hubiera sido la aplicación de la Resolución 1080, establecida hace algunos años para enfrentar de manera colectiva las situaciones de crisis del sistema político democrático en el Continente. Sin embargo, al analizarse la situación en el Consejo Permanente de la OEA, no pasaron de dos o tres los Estados que se mostraron dispuestos a utilizar tal normativa. Por su parte, el gobierno peruano argumentó que la Resolución 1080 sólo es aplicable a situaciones de golpe de estado, identificando esta noción con actos cruentos. Lo cierto es que esa argumentación no resiste el menor análisis, puesto que a lo que hay que atender es si la democracia y el estado de derecho se encuentran o no seriamente comprometidos, cualesquiera sean los medios empleados. De otro modo, si se siguiera el razonamiento del gobierno peruano, resultaría que muchos actos de toma ilegítima del poder en la historia latinoamericana quedarían excluidos.

El debate se centró entonces en el envío de una nueva Misión al Perú, esta vez de carácter político y no técnico como la anterior. Este debate se convirtió en la materia de mayor atención pública de las tratadas en la Asamblea General realizada en Windsor. En todo caso, lo que había sido descartado de antemano por el Consejo Permanente era la utilización de la Resolución 1080. El debate, no obstante, fue álgido, con la delegación gubernamental del Perú intentando a toda costa eliminar cualquier vestigio de referencia un fraude electoral en el texto final de la resolución y con la representación de Venezuela convertida en su más firme aliado, al punto que fue la delegación venezolana la más difícil de persuadir para la adopción de la resolución definitiva.

En su discurso inaugural de la Asamblea General en 2000, Gaviria se refirió a la “gran desconfianza” hacia el gobierno peruano debido al desequilibrio de los poderes en la última década. El Secretario General recordó las conclusiones de la Misión electoral en el sentido de que aunque

no había evidencia de fraude electoral, el proceso estaba dañado por “irregularidades, deficiencias, inconsistencias e inequidades”<sup>18</sup>.

La resolución tomada durante la Asamblea señala la preocupación de la OEA con la credibilidad del proceso electoral y los persistentes informes de irregularidades que no habían sido examinados satisfactoriamente. Asimismo reconoce la necesidad urgente de seguir fortaleciendo las instituciones democráticas en Perú, en particular el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de Magistrados, así como de reformar el proceso electoral y fortalecer la libertad de prensa. Finalmente, la resolución establece el envío de una Misión compuesta por el Secretario General de la OEA y el Canciller de Canadá con el fin de explorar con el Gobierno de Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en Perú, en particular, medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales judiciales y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa<sup>19</sup>.

Mientras tanto el gobierno peruano creaba una serie de comisiones destinadas pretendidamente al perfeccionamiento de la democracia, como si se tratara de una cuestión de aprendizaje de un modelo político, en circunstancias que los acontecimientos del 2000 representan un claro retroceso en la materia.

La Misión integrada por el Secretario General de la OEA y el Canciller canadiense viajó al Perú en julio, previo a la asunción al mando de Fujimori por un nuevo período, estableciendo una serie de condiciones para el aseguramiento de la existencia de un sistema democrático en ese país y anunciando que se establecería una oficina permanente de la OEA en el Perú para la supervisión del cumplimiento de estas condiciones.

A la fecha del cierre de la redacción de este Informe, Fujimori había asumido por un nuevo período en medio de extendidas protestas y estaba todavía por verse el papel que efectivamente desempeñaría la oficina de la OEA. Asimismo se desencadenaría el escándalo por las evidencias de corrupción en contra del jefe de la inteligencia Vladimiro Montesinos.

18 Palabras del Secretario General de la OEA en la instalación del Trigésimo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, Windsor, 4 de junio de 2000, recogido del web site de la OEA.

19 OEA/Ser.P, AG/RES. 1753 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

## 2.10 DERECHOS DE LAS MUJERES Y EQUIDAD DE GÉNERO

La Asamblea del 2000 adoptó el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género redactado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)<sup>20</sup>. El Programa tiende a la equidad de género mediante un conjunto de medidas que permitirían compensar las desventajas históricas y sociales y que garanticen el acceso igualitario a las decisiones públicas y privadas para hombres y mujeres.

El Programa establece, entre otros, el acceso igualitario de la mujer a los recursos productivos, vida política, proceso educativo, justicia, y servicio médico. Además, el programa formula una serie de recomendaciones a los Estados Miembros que incluyen, entre otras, a) revisar las legislaciones nacionales para eliminar leyes discriminatorias contra la mujer y asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales; b) divulgar e implementar programas para promover la igualdad de género; y c) desarrollar vínculos con organizaciones de la sociedad civil para el intercambio de informaciones.

Una de las particularidades de las resoluciones tomadas en 2000 son las recomendaciones que buscan la incorporación de la perspectiva de género como parte integral de los programas, acciones, instrumentos, y agendas del sistema interamericano, a nivel de la OEA<sup>21</sup>, de los Estados Miembros, así como en el Proyecto de Declaración Política y en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas<sup>22</sup>. En particular, la Asamblea solicita que el Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres considere incluir una sección específica sobre el tema de la mujer dentro del área de democracia y derechos humanos.

Con relación a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)<sup>23</sup>, las Asambleas Generales en 1999<sup>24</sup> y 2000<sup>25</sup> solamente alentaron a los Estados Miembros a ratificar o adherir a la Convención.

20 OEA/Ser.P, AG/RES.1732 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

21 OEA/Ser.P, AG/RES.1732 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

22 OEA/Ser.P, AG/RES.1741 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

23 Antigua y Barbuda, Canadá, Estados Unidos, Grenada, Jamaica, México, Suriname no han ratificado todavía la Convención de Belém do Pará. Información recogida del website de la OEA ([www.oas.org](http://www.oas.org)), 30-08-00.

24 OEA/Ser.P, AG/RES. 1626 (XXIX-O/99), 7 junio 1999.

25 OEA/Ser.P, AG/RES.1740 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

## 2.11 DERECHOS DE LOS MIGRANTES

La Asamblea de 2000 no trajo ninguna novedad en comparación con la resolución de la Asamblea de 1999<sup>26</sup>. En ambas, la OEA instó a los Estados Miembros que consideren la firma, ratificación o adhesión de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Resulta importante notar que la delegación de Trinidad y Tobago no apoyó la aprobación de esta parte de la resolución<sup>27</sup>.

Asimismo, la Asamblea de Windsor reiteró el deber de los Estados de garantizar el cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) sobre el derecho del extranjero, sin importar su condición migratoria, de comunicarse con un funcionario consular de su Estado en caso de ser detenido y la obligación a cargo del Estado en cuyo territorio ocurre la detención a informar al extranjero sobre dicho derecho. La Corte en octubre de 1999 había emitido la Opinión Consultiva 16/99 (El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal), reafirmando el derecho a la notificación consular.

## 2.12 DERECHOS DE LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS O DESPLAZADOS INTERNOS

En atención a la campaña mundial para nuevas adhesiones a los instrumentos internacionales referentes a los derechos de los refugiados iniciada por la Oficina de la Alta Comisionada para los Refugiados en 1998, y expresando la preocupación por la situación de los refugiados, repatriados o desplazados en las Américas, la Asamblea General emitió resoluciones al respecto en las últimas dos reuniones.

La resolución adoptada en 2000<sup>28</sup> difiere de la resolución de 1999<sup>29</sup> en tanto agrega la preocupación por los desplazados internos a las tradicionales menciones a refugiados y repatriados. Las resoluciones también exhortan a los Estados Miembros a la adhesión o ratificación de “uno, otro o ambos” de los instrumentos internacionales de refugiados (Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Convención de 1954 sobre los casos de Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de Apatridia).

26 OEA/Ser.P, AG/RES.1717 (XXX-O/00), 5 junio 2000 y OEA/Ser.P, AG/RES.1611 (XXIX-O/99), 7 junio 1999, respectivamente.

27 OEA-Ser.G, CP-ACTA 1234-2000, 18 mayo de 2000, pag. 18.

28 OEA/Ser.P, AG/RES. 1762 (XXX-O/00), 6 junio 2000.

29 OEA/Ser.P, AG/RES. 1693 (XXIX-O/99), 8 junio 1999.

## 2.13 DERECHOS DE LOS NIÑOS

Teniendo en cuenta antecedentes tales como la Declaración adoptada por la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre el uso de niños como soldados realizada en julio de 1999 e instrumentos internacionales recientes como el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el Convenio 182 de la OIT y el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, las últimas dos Asambleas Generales<sup>30</sup> solicitaron al Instituto Interamericano del Niño identificar una instancia de responsabilidad para tratar el tema así como desarrollar estrategias y planes de acción destinados a prevenir y combatir la participación de niños, niñas y adolescentes en conflictos armados en la región. Sin embargo, la Asamblea General de Windsor no hizo ninguna referencia al combate de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes tal como lo había hecho en 1999.

En marzo de 1999, se celebró en Santiago, Chile la Conferencia Intergubernamental sobre Adopciones Internacionales. Los países presentes aprobaron la Declaración de Santiago de Chile que, entre otras cosas, promueve la tipificación penal de conductas ilícitas como la obtención indebida o engañosa de un menor para su adopción, su traslado a otro país con fines ilegales y cualquier solicitud o aceptación de remuneraciones relacionadas con dichas conductas; además de la obtención de un menor con el fin de comercializar o lucrar con él. Sin embargo, persiste la duda de cuáles serían los resultados prácticos de la aprobación de dicha declaración para aquellos países que no ratificaron todavía los instrumentos internacionales relativos a la penalización de las conductas vinculadas al tráfico de menores o la cooperación, para su persecución y sanción. Por ejemplo, la delegación de Argentina señaló que no podría adherir a formas de adopción internacional que lo ubicase como país de salida de niños, en razón de prescripciones constitucionales<sup>31</sup>.

La Asamblea General en 2000 resolvió de forma más incisiva que en el año anterior que los organismos del sistema interamericano incorporen el tema de la sustracción internacional de menores por parte de uno de sus padres. En 1999, la Asamblea había hecho la misma solicitud únicamente al Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño y en carácter de “preocupación solidaria”.

30 OEA/Ser.P, AG/RES. 1667 (XXIX-O/99), 7 junio 1999 y OEA/Ser.P, AG/RES. 1709 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

31 OEA/Ser.P, AG/RES. 1632 (XXIXO/99), 7 junio 1999, pag.5.

El año 2001 fue declarado como el “Año Interamericano de la Niñez y la Adolescencia” y para tal efecto los Estados Miembros deberán promover acciones con el fin de establecer, fortalecer e instrumentar políticas tendientes a asegurar el bienestar y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

### 2.14 CORTE PENAL INTERNACIONAL

En 1999, la Asamblea General no hizo referencia al Estatuto de la Corte Penal Internacional, limitándose a reiterar la importancia de ratificar otros instrumentos internacionales de derecho humanitario<sup>32</sup>. Fue solamente en 2000<sup>33</sup>, y a través del lobby de ONG's, que la OEA reconoció la necesidad de exhortar a los Estados Miembros a ratificar dicho Estatuto. Complementariamente, se solicitó estudios para verificar la posibilidad de establecer comités o comisiones nacionales de aplicación y difusión del derecho internacional humanitario con la ayuda del Comité Internacional de la Cruz Roja.

A la fecha de escribir este informe, los siguientes países americanos habían ratificado el Estatuto de la Corte Penal Internacional: Belice, Canadá, Trinidad y Tobago y Venezuela<sup>34</sup>.

## CAPÍTULO 3: LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

### 3.1 NECESIDAD DE FORTALECER DICHA PARTICIPACIÓN

En el curso del último año se concretó finalmente la aspiración de larga data de las ONG's de alcanzar un sistema de status consultivo en la OEA. El “Law Group” participó activamente en esta iniciativa, contribuyendo incluso a echarla a andar en sus inicios, en la primera mitad de los noventa.

El establecimiento de dicho status debiera fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedades civil en la OEA, así como contribuir a hacer más transparente el quehacer de la OEA, una organización que tradicionalmente ha desarrollado sus actividades con escaso escrutinio público. Esto también debiera ayudar a hacer más eficiente a la OEA, en la medida en que exista una mayor interacción con órganos especializados en las distintas materias de las que la organización trata. En el caso específico de las ONG's de derechos humanos, algunas razones adicionales consisten

en tener una presencia mayor en los foros de la OEA donde se debate el trabajo de la Comisión y Corte Interamericanas, en tener acceso a más vías para colaborar a que las decisiones de dichos órganos sean efectivamente cumplidas por los Estados y a alcanzar una mayor interacción con los Estados en la preparación de instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Hasta la fecha, y a diferencia de la ONU, en que existe desde hace varias décadas un mecanismo de status consultivo ante el ECOSOC que permite a las ONG's realizar intervenciones orales, hacer circular documentos por canales oficiales de la ONU y ser incorporados formalmente en la agenda, en la OEA se ha carecido de cualquier mecanismo institucional análogo.

Lo anterior no obsta a que las ONG's hayan llevado a cabo numerosas tareas en relación con la Comisión y Corte Interamericana. Como lo ha reconocido públicamente la propia Comisión Interamericana, es indudable que las ONG's han desempeñado un rol crucial para las tareas de dicho órgano, denunciando violaciones, proporcionando información relevante para la elaboración de Informes sobre países, convocando a las víctimas para que declaren ante la Comisión en las visitas *in loco* que ésta efectúa, etc. También, a pesar de las limitaciones que se les imponen, permitiéndose que los representantes de las víctimas actúen de manera autónoma sólo, durante la fase preparatoria, la participación de las ONG's ha sido decisiva en la tramitación de casos ante la Corte Interamericana actuando como asesores de la Comisión.

Pero no obstante esta presencia significativa de las ONG's ante la Comisión y la Corte, su falta de participación institucional en los órganos políticos tiene un impacto negativo evidente para la protección de los derechos humanos en el Continente. Los órganos políticos ejercen influencias de relevancia en el quehacer de la Comisión y de la Corte. Estas influencias comprenden, entre otros aspectos, el hecho de que sea la Asamblea General la que elige a los miembros de la Comisión y a los jueces de la Corte; a que sean el Consejo Permanente y la Asamblea General los que reciban, debatan y emitan resoluciones respecto de los Informes Anuales de la CIDH y la Corte; y a que sea la Asamblea la que, conforme al art. 65 de la Convención Americana, posee el rol de dar seguimiento al cumplimiento de las sentencias de la Corte (rol que, en la práctica, no ha ejercido, y que debiera impulsarse). Además de estas y otras influencias sobre las labores de la Comisión y la Corte, los órganos políticos desempeñan un papel fundamental en la elaboración de instrumentos sobre derechos humanos.

Las ONG's que asisten a la Asamblea General de la OEA lo han hecho históricamente a través de una “concesión graciosa”, puesto ha sido com-

32 OEA/Ser.P, AG/RES. 1619 (XXIX-O/99), 7 junio 1999.

33 OEA/Ser.P, AG/RES. 1706 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

34 Información recogida de la base de datos de la ONU ([www.un.org/law/icc/statute/status.htm](http://www.un.org/law/icc/statute/status.htm)), agosto 2000.

pletamente discrecional para la OEA el invitarlas. En cuanto al Consejo Permanente, desde 1994 se ha permitido de manera informal y no regular la asistencia de las ONG's; en los hechos, no hay citación para ellas, no se las notifica de la agenda y toman conocimiento de que habrá reuniones sólo gracias a la buena voluntad de algunos representantes estatales. En fin, en ocasiones, y sin que existan parámetros definidos para ello, simplemente se las excluye de determinadas reuniones impidiéndoseles de hecho el ingreso. Formalmente no estaban autorizadas a circular documentos o realizar intervenciones orales.

### 3.2 ESFUERZOS DIRIGIDOS A ESTABLECER UN SISTEMA DE STATUS CONSULTIVO

Debido a las carencias descritas en el párrafo anterior, así como al impulso brindado al respecto por las propias ONG's y algunos Estados, el Consejo Permanente estableció en 1994 un Grupo de Trabajo sobre la situación de las Organizaciones No-Gubernamentales, destinado a procurar la creación de un mecanismo de status consultivo. Sin embargo, este Grupo dio por concluidas sus tareas en 1997, sin recomendar el establecimiento de un status consultivo ni de nada que se le asemeje<sup>35</sup>. Mientras el Grupo de Trabajo se encontraba activo, el Law Group y CEJIL prepararon un borrador conteniendo un conjunto de regulaciones sobre el status consultivo; este documento fue distribuido a diversas delegaciones gubernamentales, pero ninguna de ellas llegó a someterlo al Grupo de Trabajo, por considerar que no habría disposición para trabajar sobre ellas.

Básicamente, las tareas del Grupo de Trabajo se redujeron a recopilar antecedentes acerca de las relaciones –ya fueran normadas o de hecho– existentes entre la OEA y los organismos no-gubernamentales. Muchos de los organismos eran en realidad de asesoría técnica más que instancias de participación de la sociedad civil. Además, el Grupo de Trabajo dio a entender en su documento final que lo que le interesaba a la OEA con el status consultivo era recopilar información proporcionada por las ONG's –la cual es una de diversas facetas de relación posibles– sin referirse a la interacción y debate que debería producirse entre la OEA y las sociedades civiles del Continente. El Grupo de Trabajo, curiosamente, estimó en su documento final de 1997 que “las ONG's tienen ya un status en la OEA”<sup>36</sup>. Dicho status les estaría conferido, supuestamente, por un documento del año 1971, denominado “Normas sobre relaciones de cooperación entre la

35 Informe Grupo de Trabajo encargado de estudiar la posibilidad de otorgar status a las organizaciones no-gubernamentales (ONG) en la OEA, OEA/Ser.G, CP/CAJP-1156/97, 4 febrero 1997.

36 *Idem*, p. 10.

OEA y las Naciones Unidas, sus organismos especializados, y otros organismos nacionales e internacionales”<sup>37</sup>. Lo cierto es que este documento no estableció en absoluto una institución que se asemeje a la de status consultivo para las ONG's a la manera en que existe en la ONU y otros organismos inter-gubernamentales. El documento del año 1971 establece básicamente mecanismos para requerir asesoría técnica.

En realidad, lo que sucedió en esa etapa es que la orientación del Grupo de Trabajo se vio afectada por la discusión sobre la reforma del Sistema Interamericano, que tuvo un auge en los años 1996-97 (volvió a tenerla a partir de 1999, según se analizará en el próximo capítulo). Por lo mismo, no fue de extrañar que el Grupo de Trabajo que operó entre los años 1994 y 1997 acabara desdiciéndose de sus propósitos iniciales de encaminarse hacia el establecimiento de un genuino mecanismo de status consultivo.

Cuando parecía que el proceso hacia el establecimiento de un status consultivo se estancaba definitivamente, el asunto recobró un inesperado vigor como consecuencia de los lineamientos de la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, en la que se enfatizó la necesidad de fortalecer las formas de participación de la sociedad civil. Esto llevó a que en la Asamblea General de la OEA de ese año se adoptara una resolución llamando a hacer efectiva esa participación en la OEA.

Un Grupo de Trabajo conjunto del Consejo Permanente y del CIDI (Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral) sobre el fortalecimiento y modernización de la OEA asume entonces la tarea de avanzar en la línea de abrir nuevos cauces a la participación de la sociedad civil. Paralelamente, las organizaciones no-gubernamentales establecen una coordinación permanente, bajo los auspicios de la Fundación Esquel Group, para hacer un seguimiento permanente y formular aportes al mencionado Grupo de Trabajo.

Seguidamente, el Grupo de Trabajo elaboró un borrador conteniendo un conjunto de directrices detalladas estableciendo un mecanismo de status consultivo. La Asamblea General de 1999 refrendó el trabajo en esa dirección, aprobando una resolución sobre la OEA y la sociedad civil, la cual incluyó un anexo conteniendo las mencionadas directrices. La resolución de la Asamblea creó una Comisión al interior del Consejo Permanente a cargo de dar seguimiento a las directrices y de completarlas antes del fin de año de 1999.

37 AG/RES. 57 (I-O/71).

La coalición de ONG's continuó su labor de seguimiento en esta etapa y envió un conjunto de observaciones sobre el borrador de directrices a la referida Comisión. Este proceso concluyó efectivamente en diciembre de 1999, consagrándose un sistema de status consultivo para las entidades de la sociedad civil en la OEA. Lo anterior se concretó mediante la aprobación por la referida Comisión del documento denominado "Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA", y su adopción unos días más tarde por el Consejo Permanente<sup>38</sup>.

### 3.3 EN QUÉ CONSISTE EL SISTEMA DE STATUS CONSULTIVO DE LA OEA

Para las ONG's, constituye un paso significativo el establecimiento de un status consultivo para ellas en la OEA. Según se ha descrito recién, se trata de la concreción de un anhelo de largos años, que, si es bien implementado, puede conducir a una OEA más transparente y eficiente.

El sistema establecido presenta todavía insuficiencias, y si bien las ONG's formularon a lo largo del proceso de su creación una serie de propuestas que fueron incorporadas, hay algunas limitaciones a su participación que no parecen ser coherentes con el propósito general de fortalecer la participación de la sociedad civil. Las ONG's hicieron valer sus puntos de vista al respecto en su momento, pero los Estados siguieron esas sugerencias en algunas materias y no en otras. De alguna manera, subsiste un cierto "celo" de parte de algunos Estados respecto de que las organizaciones de la sociedad civil puedan asumir un papel que signifique un cierto desplazamiento del protagonismo desde los Estados Partes de la OEA a dichas organizaciones. Pero no obstante lo anterior, el solo hecho de establecer un mecanismo de status consultivo abre las puertas al desarrollo de una dinámica diferente, que debiera conducir a una ampliación de las formas de participación de las ONG's y de interacción entre éstas y los organismos de la OEA.

Las directrices comienzan señalando (párrafo 1) que su objetivo es regular la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA. En otras palabras, no se trata meramente de labores de asesoría –como parecía indicarse en algunas etapas iniciales del proceso de establecimiento de un status consultivo–, sino de que la sociedad civil, a través de sus organismos, tengan presencia en las actividades de la OEA.

En seguida, se dispone que por organización de la sociedad civil se entenderá "toda institución, organización o entidad nacional o internacio-

nal integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no-gubernamental" (párrafo 2).

Las regulaciones incluyen un conjunto de principios que rigen la participación de las ONG's, entre las cuales se resalta que "[l]os asuntos de que se ocupen deberán ser de competencia de la OEA y las finalidades y propósitos que persiguen deberán ser congruentes con el espíritu, los propósitos y los principios establecidos en la Carta de la OEA" (4.a) y que su actividad deberá contribuir al desarrollo de las actividades de los órganos de la OEA (4.b). En este sentido, la versión final de las directrices despojó del camino algunos términos que se incluían en los borradores previos y que las ONG's habían observado que por su ambigüedad podían prestarse para dificultar una participación libre. En efecto, en los borradores se exigía que las ONG's demostraran "respaldo" a las actividades de la OEA y la ausencia de tal respaldo podía significar que se dejara sin efecto el derecho a participar de una ONG; también se establecía que las ONG's se comprometieran a dar su apoyo a la OEA. Todo esto podría haberse interpretado eventualmente como una limitante a la formulación de críticas por parte de las organizaciones de la sociedad civil al desempeño de órganos de la OEA.

En cuanto al trámite de solicitud para que una ONG sea registrada, se eliminó de la versión final de las directrices la posición calificada que se asignaba en los borradores al Estado en el que tenía su sede la ONG que formulaba la solicitud. Así, mientras en los borradores se indicaba que en el trámite de admisión de una ONG nacional se obraría "previa consulta con el Estado miembro interesado", en el texto definitivo se señala que al momento en que se analice por la Comisión una solicitud de participación, "los Estados Miembros podrán efectuar comentarios y solicitar informaciones a la organización respectiva" (párrafo 10).

En cambio, el texto final mantuvo algunas disposiciones que las ONG's consideraban demasiado intrusivas, especialmente en relación con sus fuentes de financiamiento. Se trata de un aspecto que también ha dado origen a fricciones en el ámbito de Naciones Unidas.

Respecto de las modalidades concretas de participación, se establece el derecho de las ONG's registradas a participar en las Conferencias de la OEA. Pero es respecto del Consejo Permanente y del CIDI que se introducen las innovaciones más significativas. Así, se establece que "[l]as organizaciones de la sociedad civil que hayan sido inscritas en el registro podrán designar representantes para que asistan a las reuniones públicas del Consejo Permanente, del CIDI y de sus órganos subsidiarios", pudiendo esto extenderse a las reuniones privadas con la autorización del Presidente

38 OEA/SER.G, CP/RES.759(1217/99), 15 diciembre 1999.

previa consulta con los Estados participantes (párrafo 13.a). Las ONG's deberán ser además informadas acerca del calendario de reuniones públicas y de las respectivas agendas (13.b).

También se establece el derecho de las ONG's a presentar documentos escritos sobre los temas de discusión, los que deberán ser distribuidos por la Secretaría de la OEA a los Estados Miembros. Cuando el documento exceda de 2000 palabras, la ONG deberá hacerse cargo del costo de su distribución (13.c). Se consagra así un derecho hasta ahora inexistente para las organizaciones de la sociedad civil: el de hacer circular documentos por canales oficiales de la OEA.

Otro paso sin precedentes en la OEA lo constituye el hecho de que las ONG's podrán, en lo sucesivo, realizar presentaciones orales ante determinados órganos políticos. Estas podrán ser efectuadas en las reuniones de las comisiones, grupos de expertos y grupos de trabajo del Consejo Permanente o del CIDI. Tratándose de las referidas comisiones, el derecho es más acotado que respecto de los grupos de expertos o de trabajo, ya que en las reuniones de las primeras sólo se autoriza una presentación al comienzo del debate, mientras que en los segundos puede hacerse una nueva presentación al finalizar la consideración de cada tema. Además, solo respecto de las reuniones de los grupos de expertos y grupos de trabajo –y no para las reuniones de comisiones– se establece que las ONG's recibirán la documentación pertinente en forma previa a la reunión.

No obstante, en disposiciones aplicables a todos los casos anteriores, las directrices enfatizan que “[l]as organizaciones de la sociedad civil no podrán participar en las deliberaciones, negociaciones y decisiones que adopten los Estados Miembros” (con idénticas palabras en 13 d y 13 e). Estas disposiciones mantienen un margen de ambigüedad, puesto que no queda claro si eventualmente autorizarían a excluir a las ONG's en determinados momentos durante las discusiones, lo que sería completamente contradictorio con los propósitos que animan el establecimiento de un sistema de status consultivo.

Lo anterior refleja las tensiones que atravesaron el proceso de establecimiento de un status consultivo para las organizaciones de la sociedad civil, proceso en el que siempre hubo algunos Estados que temieron que las ONG's pudieran intentar “reemplazarlos” en su rol. Desde luego, no es esa la pretensión de las ONG's, sino que se trata de establecer mecanismos para asegurar una mayor transparencia y participación en las actividades de la OEA.

Para hacer lo más beneficioso posible el mecanismo del status consultivo será indispensable que las ONG's del hemisferio efectivamente hagan

uso de las nuevas vías disponibles, de manera de sacarles el mayor provecho para el fortalecimiento del Sistema Interamericano. Además, dada la ambigüedad de algunas disposiciones estatutarias, resulta indispensable un papel activo de las organizaciones de la sociedad civil para que ellas sean interpretadas de la manera que favorezca más la transparencia y la participación.

## CAPÍTULO 4: LA REFORMA DEL SISTEMA INTERAMERICANO: DE NUEVO EL DEBATE

### 4.1 ANTECEDENTES SOBRE EL DEBATE

En el período que cubre este Informe volvió a resurgir el debate sobre una eventual reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este debate había venido siendo planteado desde alrededor de 1993 y alcanzó su punto álgido en 1996 y 1997 y, aunque nunca se apaciguó por completo, la centralidad que ha adquirido en el último año es sólo comparable a la que tuvo en los años 1996-97.

La cuestión central en juego es el objetivo de este debate: ¿se trata genuinamente de un intento por fortalecer el Sistema Interamericano o las iniciativas van más bien en la línea de restringirlo y debilitarlo?

Cuando a comienzos de la década de los noventa –en un rasgo que se mantiene hasta hoy– por primera vez en la historia de la OEA prácticamente la totalidad de los Estados pasó a estar gobernada por autoridades elegidas en las urnas, se pensó que ello conduciría a una actitud decidida de fortalecimiento de Sistema Interamericano. Mal que mal, el Sistema –y particularmente la Comisión– había jugado un papel no despreciable en la lucha contra las dictaduras y el establecimiento de gobiernos civiles.

Sin embargo, a poco andar se apreció que la realidad se apartaba de ese pronóstico optimista. Fundándose en las razones más diversas, pero siempre en ocasión de sentirse afectados por el escrutinio del Sistema, una serie de países comenzaron a plantear la necesidad de revisar su funcionamiento, en especial el de la Comisión. Por ejemplo, en la primera mitad de los noventa, los representantes de países como El Salvador y Nicaragua manifestaron la molestia de las autoridades internas por el hecho de que la Comisión continuara supervisando estrechamente, incluso a través de la elaboración de Informes Especiales, la situación de los derechos humanos luego de concluidas las guerras civiles en esos países. Algo análogo, pero de manera más persistente, ocurrió con las autoridades del Perú, en especial luego de las observaciones críticas de la Comisión a las condiciones después del autogolpe de 1992. Otro tanto sucedió con el gobierno de México, puesto

que ese país comenzó a ser objeto de un seguimiento más estrecho por parte de la Comisión que en el pasado<sup>39</sup>. Ha habido además otros gobiernos que en ocasiones han planteado estas mismas inquietudes, pero México y Perú han sido quienes lo han hecho de manera más sistemática.

En lo medular, el discurso de este grupo de países ha consistido en señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue establecida para lidiar con dictaduras y no con gobiernos democráticos y que, en el contexto actual, en el que predominan abrumadoramente los gobiernos civiles, el papel de la Comisión debiera ser reformulado, en la línea de acotar su rol de órgano de protección de los derechos humanos y de transformarse fundamentalmente en un órgano de promoción de tales derechos.

Por esta vía se ha pretendido especialmente que la Comisión discontinue o a lo menos restrinja notablemente su poder de elaborar Informes sobre la situación general de los derechos humanos en un país. También se ha pretendido regular la tramitación de casos individuales de formas que resultarían más beneficiosas para los Estados que para las víctimas.

Lo cierto es que si bien originalmente la Comisión fue concebida como una reacción a la Revolución Cubana, a poco andar la versatilidad de sus roles quedó en claro. En especial, al adoptarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece inequívocamente que el sistema político en el que pretende regir la Convención es un sistema democrático y es precisamente en ese contexto que la Comisión podrá cumplir a cabalidad sus roles, que incluyen la protección y la promoción de los derechos humanos.

Pero al resurgir las voces de algunos países llamando a una reforma del Sistema en el último año, se ha comenzado a poner atención también al rol de la Corte Interamericana –lo que escasamente ocurrió antes–, probablemente debido al surgimiento de tensiones entre ella y algunos Estados, especialmente con Perú y Trinidad y Tobago.

Desde otras perspectivas, como las de las organizaciones no-gubernamentales que hacen uso del Sistema o de países genuinamente interesados

39 El caso de México reviste características especiales, puesto que se trata de un país que en la época en que predominaban en la región las dictaduras que violaban de manera masiva y sistemática los derechos humanos respaldaba los esfuerzos de la Comisión para someterlas a escrutinio internacional. Sin embargo, en la medida en que en prácticamente la totalidad de los países se transitó hacia regímenes políticos de generación popular la situación comparativa de los derechos humanos en México comenzó a ser apreciada más de cerca por la Comisión, provocando un cambio en la actitud de México hacia el Sistema.

en su fortalecimiento, se han planteado asimismo iniciativas de reforma. No obstante, desde esta segunda perspectiva se ha enfatizado que la apertura de un proceso de modificaciones de la Convención Americana resultaría muy riesgoso en el contexto actual, ya que ello muy posiblemente podría conducir a un debilitamiento del Sistema. Por lo mismo, se ha planteado, en cambio, que el énfasis debería ser puesto en la reforma de los Reglamentos de la Comisión y de la Corte, además de la reformulación de una serie de aspectos prácticos del trabajo de ambos órganos, pero sin que esto en modo alguno conduzca a una reducción del rol de protección que ellos llevan a cabo, sino al contrario, a su fortalecimiento.

Además, desde esta segunda perspectiva se resalta un aspecto completamente dejado de lado por el grupo de Estados que han liderado México y Perú: la necesidad imperiosa de mejorar la eficacia del Sistema, es decir, que los Estados cumplan efectivamente las resoluciones de la Comisión y la Corte, así como que recojan en sus ordenamientos internos los parámetros de derechos humanos del Sistema.

De cualquier modo, no todo se ha reducido a debates sobre eventuales transformaciones: desde comienzos de la década de los noventa la Corte y la Comisión han implementado algunas modificaciones.

En el caso de la Corte, ella dictó un nuevo Reglamento que entró en vigencia en 1997 y que, en lo sustancial, fortaleció el papel de las víctimas y sus representantes (usualmente ONG's) en la fase reparatoria de la jurisdicción contenciosa. Con anterioridad, y tal como a lo largo de la tramitación del proceso ante la Corte, en la fase reparatoria las víctimas eran representadas por la Comisión, lo que daba origen a una serie de desajustes. Conforme al nuevo Reglamento, en tanto, las víctimas adquieren autonomía en esta etapa, lo que les permite negociar libremente y hacer valer sus auténticas aspiraciones. Sin perjuicio de ello, subsiste una serie de limitaciones en la tramitación de casos contenciosos ante la Corte, las que se analizan más adelante en este Informe.

En cuanto a la Comisión, el nuevo contexto político del hemisferio a partir de los noventa ha significado una mayor variedad de su cartera de casos y una mayor complejidad de éstos, lo que ha implicado que la Comisión haya tenido que modificar algunas formas de trabajo. Si bien la mayoría de los casos que conoce la Comisión continúan refiriéndose a violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal, hoy ella debe conocer también de una variedad de denuncias por múltiples formas de discriminación, problemas complejos de debido proceso, etc. Esto ha llevado a la Comisión a introducir nuevas prácticas, tales como emitir decisiones de admisibilidad como una cuestión preliminar y hacer un uso regular de

la búsqueda de una solución amistosa entre las partes. Si bien este último mecanismo se encuentra previsto en la Convención Americana, antes de los noventa la Comisión escasamente lo utilizó, por considerarlo inconducente (como en el contexto de violaciones sistemáticas) o imposible de implementar (como cuando, como solía ocurrir, los Estados ni siquiera respondían las denuncias). Además, y a partir de la jurisprudencia de la Corte en la Opinión Consultiva N°13, la Comisión ha declarado confidenciales ciertas etapas finales de la tramitación de casos, cuestión que se analizará más adelante y que ha sido objeto de severas críticas por parte de las organizaciones no-gubernamentales que presentan casos.

En los apartados siguientes se analizan los principales aspectos que están siendo objeto de discusión respecto de potenciales reformas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Para ellos se consideran tanto las propuestas que han venido formulándose por algunos Estados así como desde la Secretaría General de la OEA, cuanto los planteamientos expuestos por las ONG's, especialmente en el documento titulado "Plan de acción de las Américas para los derechos humanos".

Si bien las ONG's de derechos humanos usuarias del Sistema valoran a éste como el mecanismo más significativo de la OEA, no por ello dejan de advertir sus falencias, no pocas de ellas de importancia, y, por lo mismo, han venido formulando sus propias propuestas desde hace bastante tiempo. El más reciente de los documentos colectivos de las ONG's (firmado por cerca de 200 organizaciones) es de marzo del 2000 y lleva por título "Plan de acción de las Américas para los derechos humanos: un desafío continental, una empresa conjunta"<sup>40</sup>. Este documento, como otros anteriores en que las ONG's usuarias del Sistema toman posición en el debate acerca de la reforma de éste, refleja que las deficiencias constatadas y énfasis señalados por las ONG's a menudo no son los mismos que los apuntados por los Estados. De partida, para las organizaciones no-gubernamentales resulta insostenible que se pretenda -como hacen algunos Estados- reducir el rol de protección de los órganos interamericanos de derechos humanos; por el contrario, según las ONG's dicho rol debe ser fortalecido. Las ONG's colocan también énfasis en la necesidad de fortalecer significativamente la eficacia del Sistema, aspecto que los Estados a menudo pasan por alto al evaluar el Sistema, en circunstancias que se trata de un problema cuya solución depende directamente de ellos. También ponen el acento las ONG's en el tema del acceso al Sistema, en la necesidad de hacer más transparente y expedita la tramitación de los casos, así como en otros aspectos.

40 Reproducido como do CP/CAJP-1628/00.

#### 4.2 ¿UNO O DOS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS?

Una de las reformas que se viene planteando desde algunos sectores se refiere a una eventual fusión de la Comisión y la Corte. Como se sabe, éste fue el camino adoptado por el Sistema Europeo hace pocos años<sup>41</sup>. En el Sistema Interamericano, durante 20 años (1959-1979) operó exclusivamente la Comisión, y en las siguientes dos décadas han funcionado dos órganos: la Comisión y la Corte.

En la actualidad, algo más de dos tercios de los Estados Partes de la OEA han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte. Esto ha llevado a algunos a sostener que se encuentran las condiciones en ciernes para que pueda comenzar a pensarse que en un plazo cercano pudiera operarse sólo a través de una Corte.

El problema es que esa propuesta pasa por alto a lo menos dos aspectos centrales. El primero concierne a la situación de los derechos humanos en el Continente. El segundo se refiere a la actitud con que los Estados encaran el rol de los órganos y las decisiones emanadas de éstos.

En lo relativo al primer aspecto, en un amplio número de países de la región continúan existiendo violaciones graves a los derechos humanos. En la mayoría de los países no se trata, como en el pasado, de violaciones sistemáticas, deliberadamente llevadas a cabo por los órganos centrales del aparato estatal (aunque ellas subsisten en algunos países). No obstante, las violaciones continúan siendo graves en muchos Estados, ya sea por la aquiescencia o tolerancia del aparato estatal, ya porque este aparato es muy débil, ya porque el poder de las autoridades civiles coexiste de hecho con el poder del sector militar o de grupos paramilitares.

Además, algunos de los tipos de violaciones graves no constituyen en modo alguno hechos aislados, sino que constituyen prácticas arraigadas. Tal es el caso, por ejemplo, de la persistencia de la práctica de la tortura y otros tratos crueles en los centros de detención y en los centros penitenciarios, violaciones que con cometidas por agentes estatales.

Otra práctica que persiste de manera extendida es la violencia contra la mujer, ya que si bien en este caso se ha logrado ir creando conciencia en la última década en la región, el problema está aún lejos de solucionarse. A diferencia de lo que ocurre con la tortura, en el caso de la violencia contra la mujer en general los agentes estatales no son los agresores directos; sin embargo, a pesar de tratarse de una práctica notoriamente conocida, los

41 Ello se efectuó a través del Protocolo 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Estados no la enfrentan de manera eficaz ni asignan a esta tarea suficientes medios, lo que termina equivaliendo a una forma de aquiescencia o tolerancia.

También continúan siendo muy extendidas y diversas las prácticas discriminatorias respecto de importantes sectores de la población en muchos países, incluyendo la mujer, los pueblos indígenas, las comunidades afrolatinas, etc. Respecto de este problema, puede afirmarse que el mismo no se limita a la tolerancia de los agentes del Estado, sino que a menudo esos agentes son quienes perpetran los actos discriminatorios. Ello ocurre no pocas veces sin conciencia de que se está discriminando (lo cual no obsta, claro, a que se trate de un acto discriminatorio), revelando hasta qué punto se encuentran arraigadas en la cultura de la región las prácticas discriminatorias.

Frente a estas y otras prácticas arraigadas y extendidas, un Sistema Interamericano de Derechos Humanos que sólo operara a través de una Corte que conociera de casos individuales sería claramente insuficiente. Si bien es cierto que en determinadas circunstancias la decisión de casos paradigmáticos puede producir un efecto transformador que vaya más allá de ese caso en particular, cuando se trata de violaciones a los derechos humanos con características como las recién anotadas es imprescindible disponer de otros medios para procurar su solución.

Entre esos otros medios, la elaboración de Informes sobre países y la realización de visitas in loco (con el consiguiente impacto comunicacional y de opinión pública que ellas producen) son actividades que lleva a cabo la Comisión y que en el contexto actual resultan insustituibles.

El segundo aspecto se refiere, como señalábamos, a la actitud de los Estados frente al Sistema. Este segundo aspecto envuelve, a su vez, dos facetas: la actitud individual de los Estados frente a las decisiones emanadas de los órganos interamericanos y la actitud colectiva de los Estados como parte de la OEA.

Por una parte, los Estados con frecuencia dejan sin cumplimiento las resoluciones de los órganos del Sistema. En otras ocasiones dilatan enormemente dicho cumplimiento. La actitud de Perú y de Trinidad y Tobago en los últimos años demuestra que el problema es también de importancia en lo relativo a las decisiones de la Corte y no solamente de las emanadas de la Comisión.

Por otra parte, agrupados colectivamente como miembros de la OEA, los Estados no cumplen su rol como guardianes colectivos del Sistema. Este

rol se encuentra establecido en diversos instrumentos. En lo relativo al incumplimiento de las sentencias de la Corte, el artículo 65 de la Convención Americana dispone que dicho órgano informará a la Asamblea General al respecto. Sin embargo, en los casos en que la Corte así lo ha hecho, la Asamblea General no ha tomado medida alguna.

Quienes auspician la existencia de un solo órgano –una Corte– en el Sistema Interamericano suelen invocar como precedente la experiencia del Sistema Europeo. Sin embargo, los dos aspectos mencionados del Sistema Interamericano –condiciones de los países en materia de derechos humanos y actitud individual y colectiva de los Estados frente a las decisiones de los órganos– distan mucho de parecerse a la situación en el contexto europeo.

En el contexto europeo es otro el carácter de las violaciones a los derechos humanos y el mecanismo de casos individuales posee una eficacia significativamente mayor. En el Sistema Europeo ni siquiera la Comisión poseía el rol de realizar Informes sobre países como tampoco la de efectuar visitas in loco, por lo que su fusión con la Corte no ha significado restringir los roles de los órganos. Muy por el contrario, lo que se produjo en los años previos a la fusión de estos órganos fue la creación de otros órganos, cuyas funciones trasuntan la insuficiencia de contar solamente con el mecanismo de tramitación de casos contenciosos. Así, por considerarse que los tratos crueles e inhumanos continuaban siendo una práctica extendida, se estableció un Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, la cual realiza visitas sorpresivas a centros de prisión y emite Informes; para revisar los Informes de los países y supervisar el cumplimiento de la Carta Europea de Garantías Sociales se creó un Comité de Expertos Independientes y un Comité Gubernamental; y para dedicarse de manera especial a estas materias se estableció una Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

La actitud de los Estados europeos frente a las decisiones emanadas de su Sistema ha sido también completamente distinta a la existente en el Sistema Interamericano. No sólo los Estados dan cumplimiento a las decisiones de los órganos del Sistema, sino que dichas decisiones han conducido en muchas ocasiones a la implementación de reformas legislativas en el respectivo país, adquiriendo, por lo mismo, un alcance que ha ido mucho más allá del caso particular. En el Continente americano esto sólo ha sucedido en muy contadas oportunidades. Además, en la gran mayoría de las legislaciones de los Estados europeos se contemplan mecanismos para hacer efectivas las decisiones de los órganos del Sistema, cosa que en nuestra región existe en apenas algunos pocos países<sup>42</sup>. Por último, operan-

42 Se puede mencionar, entre otros: **Colombia**: Ley 288 de 1996 (Julio 5), por la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violacio-

do como órgano colectivo, el Comité de Ministros ha sido un impulsor real para la eficacia del Sistema Europeo, cosa que, como hemos visto, no se ha producido con los órganos políticos de la OEA.

nes de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos - D.O. 42826, Julio 9/96, p. 1-2. Gaceta del Congreso 276/96

**Costa Rica:** El artículo 27 del acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana dispone que las resoluciones de dicho órgano o de su Presidente tendrían el mismo efecto que aquellas dictadas por el poder judicial constarriense una vez que las mismas hayan sido comunicadas a las autoridades administrativas y judiciales de Costa Rica. (El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, IIDH, p.436)

**Honduras:** La Constitución de la República de Honduras de 1982 establece en su artículo 15 que "Honduras hace suyos los principios y prácticas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, al respecto de la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención y al afianzamiento de la paz y la democracia universales. Honduras proclama como ineludible la validez y obligatoria ejecución de las sentencias arbitrales y judiciales de carácter internacional."

**México:** La Ley sobre la Celebración de Tratados estipula en su artículo 11 que "Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la resolución de controversias legales a que se refiere el artículo 8o., tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables".

**Perú:** Ley 23506, artículo 40: "La resolución del organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se halle sometido el Estado Peruano, no requiere para su validez y eficacia de reconocimiento, revisión ni examen previo alguno. La Corte Suprema de Justicia de la República recepcionará las resoluciones emitidas por el organismo internacional, y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos y vigentes sobre ejecución de sentencias."

Vale la pena aclarar que en los casos en que se recurrió a este procedimiento, siempre los tribunales peruanos rechazaron las peticiones, como en los casos Neira Alegría o Loayza Tamayo.

**Venezuela:** Constitución de la República Bolivariana de 1999:

"Artículo 30. El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, ya sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios.

El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo. El Estado protegerá a las víctimas de delitos comunes y procurará que los culpables reparen los daños causados.

Artículo 31. Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos.

El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo".

#### 4.3 ¿QUÉ ROLES DEBEN TENER LOS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS?

Este punto está estrechamente ligado con el anterior. Lo tratamos en forma separada para hacer lo más evidente posible que quienes auspician actualmente una fusión de la Comisión y la Corte reproducen en realidad –sea que se percaten o no de ello– el debate que se sostuviera hace algunos años respecto de los roles de la Comisión.

A nivel internacional, los dos roles básicos que puede desempeñar un órgano de derechos humanos consisten en la protección y promoción de éstos. En el contexto del Sistema Interamericano, la Comisión cumple ambos roles, con énfasis en el primero de ellos: la protección de los derechos humanos. Por su parte, la Corte se dedica en forma casi exclusiva a la protección, aunque por vías distintas y más acotadas que las de la Comisión. Si bien la Corte realiza algunas actividades de promoción, éstas no son frecuentes. En los hechos, la labor de difusión de las actividades de la Corte se ve potenciada por su coordinación para estos efectos con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En el debate llevado a cabo sobre el Sistema hace algunos años, un aspecto central fue el tema de los roles de la Comisión. México, Perú y algunos otros países sostenían que en el contexto de sistemas políticos elegidos en las urnas las tareas de la Comisión debían ser reformuladas, en términos de privilegiar su papel como, mecanismo de promoción en desmedro de su rol como órgano protector de derechos. Supuestamente, los países del Continente ya no requerían de una Comisión que siguiera de cerca las condiciones de los derechos humanos.

En especial, el argumento de ese grupo de países iba dirigido a que el papel de la Comisión como órgano de protección quedara circunscrito a la esfera de la tramitación de casos individuales. La médula de la crítica, entonces, se orientaba a que la Comisión terminara con su práctica de elaborar Informes sobre la situación de los derechos humanos en países determinados. Ello hubiera significado también concluir con las visitas *in loco* que realiza la Comisión. En cambio, casi no se formulaban propuestas en relación con la Corte, probablemente porque a esas alturas (hablamos de los años 1996-97) todavía no se habían suscitado problemas como los que luego ocurrirían con Trinidad y Tobago y Perú.

Sostenían además estos países que la Comisión debería reforzar sus actividades de promoción, de manera de favorecer que al nivel interno de los Estados existiera mayor conciencia sobre la necesidad de proteger los derechos humanos. Sin embargo, dichas propuestas pasaban por alto el

hecho de que uno de los mecanismos más efectivos de promoción de que dispone la Comisión lo constituyen sus visitas *in loco*, que usualmente tienen una amplia cobertura periodística y que incrementan la toma de conciencia de la población acerca de sus derechos en relación con problemas concretos del país respectivo y no de una manera abstracta o meramente genérica.

Finalmente, estas iniciativas no produjeron el efecto deseado por sus proponentes de reducir el rol de la Comisión como órgano protector de derechos. Y en lo que se refiere a las tareas de promoción, dado que no se asignaron recursos adicionales a la Comisión, ésta encauzó la mayoría de estas actividades a través de un Convenio con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

La corriente actual de propuestas de reforma, si bien a menudo no lo explicitan del todo, en la práctica también acarrearán una significativa reformulación sobre los roles del Sistema. Ello es así porque en el caso de que se produjera una fusión de la Comisión y la Corte, el único mecanismo de protección de los derechos humanos que subsistiría sería la tramitación de casos individuales, desapareciendo los Informes sobre países y las visitas *in loco*.

Es conveniente dejar esto bien en claro y puesto sobre el tapete de la mesa de discusión, puesto que entre los países que impulsan estas nuevas propuestas se encuentran algunos que no apoyaron anteriormente las iniciativas de reforma y que quizá no se han percatado a cabalidad de los alcances que tendría para el futuro del Sistema una eventual fusión de la Comisión y la Corte.

#### 4.4 EL ACCESO A LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA

En la actualidad existe en el Sistema Interamericano un acceso amplio a la Comisión y uno restringido a la Corte. En efecto, mientras puede presentar denuncias ante la Comisión “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no-gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros (de la OEA)” (artículo 44 de la Convención Americana), sólo la Comisión o los Estados partes pueden llevar casos contenciosos ante la Corte (artículo 61.1 de la Convención), quedando impedido el acceso directo de los individuos a ésta.

De esta forma, ante la Corte, los individuos solamente intervienen asesorando a la Comisión. La única excepción fue establecida, como anotábamos antes, en 1997, cuando la Corte, por vía de la modificación de su Reglamento, autorizó a las víctimas a actuar de manera autónoma en la fase

de reparaciones. Sin embargo, la Corte no ha avanzado más allá, en circunstancias que bajo las normas de la Convención Americana podría autorizarse a los individuos a actuar de manera autónoma desde los inicios del proceso, una vez que la demanda haya sido interpuesta por al Comisión o por un estado. En un contexto normativo similar, la Corte Europea por vía interpretativa adoptó dicha decisión a poco andar del funcionamiento de ese Sistema.<sup>43</sup>

En el debate actual sobre la reforma aparecen propuestas cruzadas sobre el tema del acceso a los órganos del Sistema. Por una parte, parece haber algunos Estados genuinamente interesados en que, de alcanzarse una fusión de la Comisión y la Corte, se garantice un acceso directo de los individuos a ésta, siguiendo el camino recorrido en la materia por el Sistema Europeo. Por otra parte, al mismo tiempo se formulan planteamientos en orden a privilegiar el acceso de determinadas instancias, tales como las Defensorías del Pueblo, las Fiscalías Nacionales u otras entidades, quedando las víctimas y las personas en general en una posición secundaria. No es que exista una formulación unívoca en este sentido tampoco, ya que a veces se señala la necesidad de privilegiar el acceso de estas instancias a nivel de la Comisión y en otras ocasiones se afirma que ello sería válido también para la Corte.

Todo esto hace muy difícil anticipar cuál sería el rumbo que en definitiva podría tomar el asunto del acceso a la Corte en el caso de una eventual fusión de ésta con la Comisión. La promesa de un acceso directo para los individuos podría servir potencialmente de excusa para ganar apoyos para la causa de la fusión y abrir un proceso de reforma de la Convención Americana, en circunstancias que nada asegura que en el camino termine por mantenerse un acceso reducido o secundario de los individuos a la Corte, como sería el caso de que se privilegiara a ciertas entidades nacionales.

Si se analiza el asunto en el contexto actual, resaltan con mayor nitidez los riesgos de involucrarse en una iniciativa de esta naturaleza. Porque lo que se observa desde 1998 a la fecha es un fuerte incremento en las tensiones de los Estados con la Corte, como lo prueban las situaciones de Perú y Trinidad y Tobago. Además, las actitudes de estos dos países no han conducido a un apoyo efectivo por parte del colectivo de Estados de la OEA a la Corte. Entonces, en este contexto cabe legítimamente preguntarse acerca de las posibilidades reales de que la fusión de la Comisión y la Corte

43 Nota del editor. A la fecha de realización de este documento, no se había aprobado ni entrado en vigor el nuevo Reglamento de la Corte Interamericana que sí permite el *locus standi in iudicio* en todas las etapas procesales.

conduciría a un acceso directo de los individuos a esta última. Invita a la duda, por decir lo menos, el hecho de que se formulen estas propuestas precisamente en un contexto de falta de eficacia de las decisiones de la Corte respecto de varios países sin que la OEA haya adoptado una actitud enérgica al respecto.

#### 4.5 LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA PARA LA TRAMITACIÓN DE CASOS CONTENCIOSOS ANTE LA CORTE

El Secretario General de la OEA ha planteado la posibilidad de crear una suerte de Fiscalía para instruir los casos en materia contenciosa ante la Corte Interamericana. También ha sugerido que dicha Fiscalía se podría constituir sobre la base de los fiscales y jueces en cada país.

Pretendidamente, ello permitiría sortear el problema del rol de la Comisión en la tramitación de casos ante la Corte. Como se sabe, en la actualidad, como en la práctica es la Comisión la que actúa como demandante (ello ha ocurrido en la totalidad de los casos contenciosos hasta la fecha), los Estados perciben que de alguna manera la Comisión asume dos roles incompatibles: el de decisor del caso (durante la tramitación de la denuncia ante sí) y el de demandante (ante la Corte).

Desde la perspectiva de los peticionarios, esta situación tampoco es la ideal, en la medida en que, una vez ante la Corte, la Comisión no necesariamente representa sus puntos de vista. Así, es posible que un peticionario desee alegar la violación de una serie de normas no invocadas por la Comisión, o que sus estrategias procesales sean distintas a las de ésta.

Para acometer realmente este problema habría que replantearse el acceso de los individuos ante la Corte, al que antes hemos hecho mención. Lo más lógico es reconocer la autonomía de los peticionarios durante la tramitación de todo el caso contencioso ante la Corte y, no, como se hace actualmente, sólo en la etapa de reparaciones<sup>44</sup>. Esto permitiría perfilar de manera más apropiada el rol de la Comisión, de modo que ella que los peticionarios no dependan de ella para hacer valer sus pretensiones.

En cambio, la propuesta de incorporar una Fiscalía sólo llevaría a complicar todavía más las cosas y, en el fondo, a consolidar una situación (la falta de autonomía de los peticionarios) que debiera tender a revertirse, en aras de un reconocimiento amplio del Sistema Interamericano del individuo como sujeto.

44 Ver nota anterior.

Más objetable incluso resulta la idea de que una Fiscalía del tipo propuesto descansa en la labor de fiscales y/o jueces de la jurisdicción interna de los Estados. Hay aquí una cuestión acerca de la naturaleza del Sistema Internacional de Protección y otra referida al contexto interamericano.

Respecto del primer elemento anotado, la función elemental de todo Sistema Internacional de Protección consiste en supervisar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos; se trata, como su nombre lo indica, que haya instancias más allá de los Estados a las cuales el individuo pueda recurrir por las presuntas violaciones que éstos cometan. No se ve, entonces, cómo dicha función podrá ser compatible con la participación de funcionarios de la jurisdicción interna de los Estados.

En cuanto al segundo elemento, el relativo al contexto, lo cierto es que en la actualidad un importante volumen de los casos que llegan ante el Sistema Interamericano tiene su origen en la ineficacia o en la falta de independencia de los sistemas judiciales de la región. Son estos sistemas judiciales los que en muchos casos contribuyen significativamente al mantenimiento de condiciones de impunidad para las violaciones a los derechos humanos.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que una propuesta de este tipo no sólo no ayudaría al fortalecimiento del Sistema Interamericano, sino que conllevaría obstáculos adicionales para su desarrollo.

#### 4.6 LA SEDE DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA

Si bien este aspecto pudiera en apariencia ser menor en comparación con otros analizados, lo cierto es que, como se verá, no carece de importancia en el contexto de la OEA. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido su sede en Washington desde su creación hace más de 40 años. La Corte posee, a su vez, su sede en San José de Costa Rica desde su establecimiento en 1979.

El hecho de que estos órganos estén situados en lugares diferentes y distantes entre sí acarrea efectivamente ciertos problemas para la eficiencia del Sistema. Este y otros motivos han llevado al gobierno de Costa Rica a auspiciar el traslado de la Comisión a ese país, de manera que en lo sucesivo ambos órganos tengan sede en el mismo lugar.

Esta propuesta que a primera vista pudiera ser apreciada como referida a un aspecto meramente técnico posee, sin embargo, otros alcances. En

efecto, en un contexto como el actual, en el que el Sistema Interamericano presenta serios problemas desde el punto de vista de su eficacia, esto es, del cumplimiento de sus resoluciones por parte de los Estados, un eventual traslado de la Comisión a Costa Rica haría aún más complejo el asunto.

La Comisión ya encuentra muchas dificultades para hacer efectivas sus decisiones, y, en gran medida, el grado de eficacia que ha logrado alcanzar obedece a su presencia junto a los órganos políticos de la OEA en Washington. Eliminado este factor, esto es, alejada la Comisión de Washington donde la OEA tiene su sede, su posibilidad de influir para que sus decisiones adquirieran eficacia no haría sino disminuir significativamente.

#### 4.7 LA INSTRUCCIÓN DE CASOS EN LA COMISIÓN

El establecimiento de regímenes políticos de generación popular en prácticamente la totalidad de los países del hemisferio ha traído consigo un cambio sustancial en la tramitación de casos en el Sistema. Históricamente, las denuncias se concentraban en los Estados con regímenes dictatoriales y, casi invariablemente, esos Estados eran renuentes a responder las denuncias. De esta forma, la tramitación de los casos era muy sencilla, resolviéndose la mayoría de ellos conforme a la presunción de veracidad de los hechos contenidos en la denuncia que contempla el Reglamento de la Comisión. Además, en esa época eran muy pocos los Estados que habían reconocido la competencia contenciosa de la Corte y, de hecho, la Comisión prácticamente no remitía casos de esta naturaleza a la Corte, limitándose a formularle solicitudes de Opiniones Consultivas.

Con el advenimiento de gobiernos civiles, los Estados comenzaron a participar de manera más activa en la tramitación de los casos. Ello ha llevado a que, sin ir más lejos, se haya vuelto cada vez más recurrente el uso del mecanismo de la solución amistosa de casos, el que no se implementaba en absoluto en la época de las dictaduras militares. No obstante, es claro que algunos Estados muestran una propensión mucho mayor que otros a alcanzar soluciones amistosas en los casos presentados en su contra.

Además, respecto de no pocos Estados, su participación durante la tramitación del caso en la Comisión es más aparente que real, puesto que suelen circunscribirse a plantear objeciones de naturaleza formal, cuestionando la admisibilidad de las denuncias, sin entrar a una verdadera controversia, aportando elementos de prueba relevantes acerca del fondo de la cuestión planteada.

Por todo ello, una propuesta que se ha venido planteando desde hace algunos años, especialmente desde el sector no-gubernamental, consiste en

que la prueba rendida ante la Comisión pueda ser hecha valer durante la tramitación del caso ante la Corte. Dado que no se conoce de antemano qué casos derivarán a la Corte, esto haría a los Estados tomarse más en serio la tramitación en la Comisión, contravirtiendo las pruebas formuladas por los denunciantes, presentando sus propias pruebas y, en general, entrando al análisis del fondo del asunto.

Además, y sin perjuicio de que en situaciones excepcionales la prueba rendida ante la Comisión pudiera ser impugnada ante la Corte (como, por ejemplo, en el caso de errores manifiestos o de nueva prueba de la que no se tuvo conocimiento durante la tramitación en la Comisión), en cuyo caso la Corte entraría a ver cuestiones de hecho, como regla general esto permitiría que la Corte se centrara fundamentalmente en cuestiones de derecho.

También es relevante en la tramitación de los casos el tema de la transparencia de la tramitación. Históricamente, la tramitación de los casos en el Sistema Interamericano ha sido mucho más transparente que en los órganos de Naciones Unidas, donde opera la regla de la confidencialidad para las víctimas en numerosos y a veces cruciales trámites. En esta materia, sin embargo, el Sistema Interamericano ha experimentado un retroceso, puesto que en la actualidad rige la confidencialidad para los peticionarios en una etapa de gran importancia como es el de la emisión del Primer Informe Final de la Comisión (Informe del artículo 50 de la Convención Americana).

Esto se produjo a raíz de una interpretación que la Corte hiciera de dicho artículo en su Opinión Consultiva N°13, en 1993. Conforme a esta interpretación del art. 50, el Informe evacuado conforme a ese artículo únicamente puede ser conocido por el Estado respectivo. A tal extremo llegó la implementación de esta doctrina por la Comisión, que durante varios años ni siquiera notificaba a los peticionarios de que tal Informe había sido notificado al Estado, con lo cual la parte peticionaria carecía incluso de noticias acerca del estado del caso y de que determinados plazos (como para que el estado diera cumplimiento al Informe o para que el caso fuera remitido a la Corte) pudieran estar corriendo.

Lo concreto es que el texto del artículo 50, al indicar que el Informe respectivo “será transmitido a los Estados interesados”, pareciera referirse a casos en que haya una controversia entre Estados y en nada obsta para que si, en cambio, la controversia incluye a un peticionario distinto a un Estado (como es lo usual), se le transmita también a éste el contenido del Informe.

En la actualidad la Comisión al menos notifica a los peticionarios de que el Informe del artículo 50 ha sido emitido y notificado al Estado, con lo cual

el efecto es algo menos gravoso, pero continúa afectando en forma significativa la transparencia de la tramitación del caso en un momento crucial del mismo, colocando a las partes en una clara posición de desigualdad.

#### 4.8 EL PROBLEMA DE LA EFICACIA DE LAS DECISIONES

A primera vista, pareciera una cuestión elemental que uno de los elementos en los que debería centrarse la atención es en la eficacia de las decisiones que adoptan los órganos del Sistema. Sin embargo, en la práctica, y como ya se viera en el capítulo 2 de este Informe a propósito de los casos de Perú y Trinidad y Tobago, ello dista de ser así, ya que los Estados suelen soslayar esta materia cuando se debate la reforma del Sistema Interamericano, ya sea porque derechamente no están dispuestos a acatar tales decisiones o porque prefieren mantener el tratamiento de este tema con un bajo perfil, de manera de evitar fricciones con otros Estados.

Si bien la eficacia del Sistema ha aumentado al comparársela con la época en que imperaban numerosas dictaduras en el Continente, la situación dista mucho todavía de ser satisfactoria. Lo más curioso del asunto es que, contrastada con la situación actual, durante las dictaduras existía una mayor iniciativa de parte de los órganos políticos de la OEA por respaldar las decisiones de la Comisión (ya que la Corte aún no dictaba sentencias en casos contenciosos). Ello ocurría porque aquellos Estados que no tenían regímenes dictatoriales hacían esfuerzos serios para que el actuar de la Comisión fuera efectivo. Hoy en día, en cambio, cuando los regímenes políticos han tendido a asimilarse en el hemisferio, los Estados evitan el conflicto.

Esto ha llevado a que los órganos políticos de la OEA no operen realmente como guardianes colectivos del Sistema.

Enfrentados a este escenario, la Comisión y la Corte han puesto un énfasis cada vez mayor en la supervisión del cumplimiento de sus resoluciones. Apuntando en esta misma dirección, en su Plan de acción para las Américas, las ONG's plantean que debiera establecerse un procedimiento contradictorio para supervisar el cumplimiento de las resoluciones. Además, considerando que la vía más expedita para hacer efectivas las resoluciones internacionales es la interna, las ONG's señalan que "en un plazo de tres años todos los países de las Américas deben adoptar medidas legislativas de otro carácter que sean necesarias para otorgarle valor legal interno a las decisiones de la Comisión y la Corte así como para cumplir con las mismas".

#### 4.9 ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN Y LA CORTE

La Convención Americana establece una serie de requisitos para aquellas personas que aspiren a formar parte de los órganos de derechos humanos del Sistema. Sin embargo, en no pocas ocasiones estos requisitos no han sido respetados, tanto en lo que se refiere al conocimiento en la materia que poseen los postulantes, cuanto a su imparcialidad.

Sobre este último aspecto, se ha dado el caso de miembros de estos órganos que actúan al mismo tiempo como embajadores o se desempeñan en altos cargos públicos. Al igual que cuando se analiza la cuestión de la imparcialidad de los órganos internos de los Estados –o de los miembros de éstos–, aquí no se trata de entrar a determinar acaso de hecho el respectivo comisionado o juez actúa de manera parcial. Se trata, en cambio, de que la imparcialidad del órgano o del miembro respectivo debe aparecer clara frente a la opinión pública, más allá de lo que suceda en su fuero interno.

También cabe hacer notar la cuestión de los procedimientos eleccionarios, ya que en la actualidad no existe un mecanismo transparente, abierto a la discusión pública, así como se constata la ausencia de un mecanismo orientado a evaluar objetivamente las credenciales de los candidatos. La OEA debería encaminarse en esta dirección, asegurando además un balance de género.

#### 4.10 LA NECESIDAD DE RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS POR LOS ESTADOS QUE AÚN NO LO HAN HECHO

En la actualidad son escasos los Estados de la OEA que no han ratificado la Convención Americana, instrumento básico del Sistema en materia de derechos humanos. Se trata de algunos pocos Estados del Caribe, Canadá y Estados Unidos.

A pesar de que por el solo hecho de ingresar a la OEA se aplica a un Estado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y adquiere competencia a su respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es evidente que se alcanza un estatuto pleno sólo una vez que se ratifica la Convención Americana.

En el caso de Canadá, su incorporación a la OEA recién se produjo en 1990. Desde entonces, dicho país ha desempeñado un papel importante en lo que se refiere al fortalecimiento, contribuyendo a generar una discusión más abierta y transparente, a favorecer la participación de la sociedad civil y, en general, a apoyar la labor que llevan a cabo los órganos de derechos

humanos de la OEA. Sin embargo, es frecuente que aquellos Estados que son más cuestionados por sus prácticas en materia de derechos humanos, pongan en tela de juicio la legitimidad de Canadá para pronunciarse en estas materias, dada su no ratificación de la Convención Americana. Si bien como excusa ello carece de base, es obvio que la presencia de Canadá como un actor protagónico en la OEA se vería notablemente fortalecida si ratificara la Convención Americana.

Las principales razones por las que dicha ratificación aún no ha tenido lugar son problemas relativos al sistema federal canadiense, así como algunos aspectos sustantivos, en relación con el aborto y otras materias. En este sentido, algunas ONG's canadienses han preparado documentos que muestran como la ratificación de la Convención Americana en ningún caso representaría un retroceso para la protección de los derechos humanos en ese país y un conjunto de ONG's que participan activamente en el Sistema Interamericano está iniciando una campaña para que se produzca la ratificación.

La situación de Estados Unidos, en cambio, se inserta dentro del pésimo récord que ese país posee en materia de adopción de instrumentos internacionales y, en general, de asumir seriamente el Derecho Internacional. Así, después de haber sido suscrita por EE.UU. hace varias décadas, la ratificación de la Convención Americana se encuentra pendiente en el Senado desde 1977, sin visos de cambio por el momento.

#### 4.11 MONITOREO DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER

Siguiendo la tendencia de Naciones Unidas, en los últimos años, el Sistema Interamericano ha venido prestando mayor atención al problema de la violación de los derechos humanos de la mujer. Esto se aprecia en el tratamiento dado en los Informes sobre países a esta materia, en la decisión de algunos casos contenciosos, en la adopción y entrada en vigor de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará") y en el establecimiento de una Relatoría sobre Derechos Humanos de la Mujer en la Comisión.

No obstante, en buena medida estos pasos han tenido un carácter más simbólico que real. Por ejemplo, la Convención de Belém do Pará no estableció mecanismos específicos para el tratamiento de las violaciones a las que se refiere, sino que se remitió a los mecanismos generales ya contemplados en el Sistema. De igual manera, la Relatoría sobre derechos humanos de la mujer carece de un perfil alto y de financiamiento propio, como sí sucede con la Relatoría sobre Libertad de Expresión.

De allí que en su Plan de acción las ONG's planteen la necesidad de que la Comisión articule un mecanismo especial en la materia, dedicado de manera prioritaria a la situación de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado y post-conflicto, incluyendo las condiciones en aquellas zonas militarizadas o bajo ocupación militar.

#### 4.12 RECURSOS DISPONIBLES Y AUTONOMÍA FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA DE LOS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA

Esta materia tiene impacto en dos aspectos fundamentales: la eficiencia de los órganos y su independencia.

En relación con la eficiencia, no pocos Estados proponen nuevas tareas para los órganos del Sistema –especialmente para la Comisión, sin que ello vaya acompañado de un esfuerzo real por ampliar su dotación de recursos. Ello ha llevado a que algunas de esas tareas adicionales hayan sido asumidas mediante convenios con terceras instituciones (como con el IIDH en materia de promoción) y otros mecanismos, pero, desde luego, este tipo de soluciones no puede ser la regla ni tener sustentabilidad en el tiempo en materias de exclusiva competencia de los órganos del Sistema, como la tramitación de casos.

Por otra parte, debido al rol que desempeñan, los órganos de derechos humanos se encuentran en una posición especial respecto de la OEA. En efecto, a diferencia de la mayoría de los órganos de la OEA, que no someten a cuestionamiento el comportamiento de los países, los órganos de derechos humanos sí lo hacen, y en materias especialmente sensitivas para los Estados y con alcances comunicacionales.

Por lo mismo, resulta muy relevante para los órganos de derechos humanos contar con autonomía administrativa y financiera, cuestión que ya se ha alcanzado en buena medida en el caso de la Corte, pero que está lejos de haber sido obtenida por la Comisión. Se señala que lo propio debiera ocurrir con la Comisión, que se ve afectada por la carga burocrática de la OEA. Asegurar esa autonomía para los órganos del Sistema constituiría, entonces, un paso significativo hacia su independencia y eficiencia.

#### 4.13 CONCLUSIONES DEL GRUPO AD HOC

En noviembre de 1999, en el marco de las celebraciones de los 30 años de la adopción de la Convención Americana y 20 de la instalación de la Corte Interamericana, realizadas en San José, Costa Rica, se creó un Grupo Ad-Hoc con la finalidad de fortalecer el sistema interamericano, compuesto

por representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países partes de la Convención Americana, el Presidente de la Corte y de la Comisión, un representante del Secretario General, y un experto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos<sup>45</sup>.

La creación del Grupo Ad-Hoc fue duramente criticada desde las ONG. Primeramente, porque su creación desviaba los esfuerzos que se estaban llevado a cabo dentro de la OEA y no se establecía claramente los objetivos, formas de funcionamiento o agenda temática. Segundo, porque la resolución original aprobada en San José establecía que integrarían el grupo Ad-Hoc solamente los países partes de la Convención Americana. Con ello, se dejaba afuera a varios Estados Miembros de la OEA como Canadá, Estados Unidos, y algunos países del Caribe. Todo ello, a pesar de que el Grupo Ad-Hoc discutiría todo el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y no solamente los aspectos referidos a la Convención Americana. Con posterioridad, se decidió invitar a participar al Grupo Ad-Hoc a todos los Estados Miembros de la OEA. Por último, pero no menos importante, la composición del Grupo Ad-Hoc tampoco incluía a las organizaciones de la sociedad civil, ya sea como miembros, como invitados o como observadores.

En febrero de 2000, se realizó la primer y única reunión del Grupo Ad-Hoc, en San José, Costa Rica. Tal como se preveía, las deliberaciones fueron cerradas sin permitirse la presencia de representantes de las organizaciones de derechos humanos, a pesar de la fuerte insistencia que las mismas realizaron ante el país anfitrión. Al finalizar su reunión, el Grupo Ad-Hoc aprobó una serie de recomendaciones en torno a: a) Financiamiento, solicitando un aumento sustancial de los recursos; b) Ingreso Pleno de los Estados Miembros al Sistema Convencional; c) Promoción de los derechos humanos y de medidas nacionales para la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos; d) Papel de los órganos políticos como garantes del funcionamiento del sistema y en especial del cumplimiento de las decisiones de los órganos y e) Adecuación de aspectos procesales en las actividades de la Comisión y la Corte.

Las conclusiones aprobadas, representaron finalmente una importante contribución, en particular gracias a las decisivas intervenciones de los Presidentes del Instituto Interamericano y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos así como de las de algunas delegaciones como las de

45 Celebración del Trigésimo Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" y Vigésimo Aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cuadragésimo Aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución aprobada en el diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada el 22 de noviembre de 1999.

Argentina, Chile, Paraguay y Venezuela. De particular importancia, resulta el llamamiento que se hace a los órganos políticos de la OEA para asumir un rol más activo como garantes colectivos del cumplimiento de las decisiones de los órganos de protección del sistema interamericano así como la necesidad de que los Estados adopten las medidas domésticas necesarias para implementar las obligaciones internacionales.

Al momento de redactar este informe el futuro del Grupo Ad-Hoc aparecía incierto. En particular, algunos de los países que más entusiastamente lo habían apoyado en sus inicios, han perdido cierto interés debido a que no lograron que el Grupo convalidara algunas de sus propuestas más nocivas para el sistema interamericano.

## CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

Las políticas de la OEA en materia de derechos humanos distan mucho de ser unidireccionales. Como se aprecia en este Informe, la situación presenta claros y oscuros, avances y retrocesos.

En la primera dirección, es decir, la de políticas que favorezcan el fortalecimiento de los derechos humanos en el Continente, el hecho más destacado en el período que cubre el Informe fue la concreción, después de varios años de trabajo, del establecimiento de un sistema de status consultivo para las organizaciones de la sociedad civil. Ello permite razonablemente pensar que derivará en un quehacer más transparente y sujeto a escrutinio público por parte de los órganos de la OEA con incidencia en materias de derechos humanos. Se trata, en rigor, de un primer paso, que debiera ser seguido por las ONG's en conjunto con los Estados que favorecen esta participación por una implementación práctica que haga este sistema de status consultivo verdaderamente eficaz.

En la segunda dirección, esto es, la de políticas y actitudes que entorpecen el fortalecimiento de los derechos humanos, resalta la forma en que se ha llevado buena parte del debate sobre una eventual reforma del Sistema Interamericano en la materia. Por un lado, este debate a menudo no ha sido transparente, entrando en contradicción con el propósito de incrementar la participación a que se hacía mención en el párrafo anterior. Por otro lado, se aprecia cómo actores relevantes en la OEA dejan en un segundo plano las cuestiones centrales que requieren de un mejoramiento en la Organización, como es el caso de la falta de eficacia suficiente de las resoluciones de los órganos de derechos humanos, así como otros aspectos.

De allí que dadas estas políticas erráticas y que suelen ser incoherentes, resulte de suma importancia el papel que desempeñen las organizaciones

no-gubernamentales, de manera de ocupar todos los espacios posibles en la discusión de estos problemas y de procurar influir tanto a nivel de los órganos de la OEA como en las respectivas cancillerías de sus países.

## EL PAPEL DE LOS ACTORES DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO

*Marcela Briceño-Donn\**

*“El documento que hoy firmamos consagra no sólo los derechos fundamentales de la persona humana, sino también garantías eficientes y satisfactorias para la conservación de esos derechos y medios prácticos para reclamar cualquier violación contra los mismos, para su restablecimiento y justa reparación al ofendido, en caso necesario”.\*\**

Más de tres décadas han transcurrido desde que fueron pronunciadas estas palabras, al terminar las actividades de la Conferencia que condujo a la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y hoy nos encontramos frente a un proceso que, bajo diferentes denominaciones –fortalecimiento, reforma-, y con muy diversos intereses –políticos, jurídicos, humanitarios-, apuntaría a revisar el funcionamiento de nuestro sistema y ajustarlo a la nueva realidad, luego de grandes y profundos cambios en la situación política de América y el Caribe.

La evolución, o mejor el desarrollo de este proceso, iniciado a finales de 1996, y caracterizado en buena parte por el juego de intereses políticos, ha desconocido con no poca frecuencia, la dimensión y el significado de las palabras que antes transcribimos, para dedicarse casi exclusivamente a detectar las debilidades y errores de los órganos del sistema, dejando de lado dos aspectos que nos parecen fundamentales: uno de ellos, los inmensos logros alcanzados a través de los trabajos de la Comisión y de la Corte,

---

\* Abogada, especialista en Derechos Humanos, ha trabajado con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con el Gobierno de Colombia; actualmente consultora del PNUD.

\*\* Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Fernando Lara, en la Sesión de Clausura de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969.

tanto en sus pronunciamientos de carácter general como respecto de los casos individuales, logros que han demostrado que contamos con los instrumentos convencionales y con los mecanismos operativos necesarios para que la aspiración de la vigencia de los derechos humanos en nuestra región pueda ser una realidad.

Y se ha dejado también de lado un segundo aspecto que muy recientemente, y de manera algo tímida, han empezado a aceptar los diferentes actores: es la responsabilidad que nos cabe por el funcionamiento adecuado y eficaz de nuestro Sistema a todos los protagonistas: Estados, sociedad civil y órganos.

Pareciera imperar, hasta hace poco, la presentación según la cual sólo la Comisión y la Corte –y particularmente la Comisión–, eran responsables por las fallas y la ausencia de procedimientos más ágiles, más transparentes y con mayores garantías para la seguridad jurídica de las partes, lo que llevó, por ejemplo, a algunos Estados a proponer, para “resolver” estas fallas, que la labor de la CIDH se redujera a una simple tarea de promoción, lo que no sólo no hubiese resuelto tales fallas, sino que habría generado irremediables vacíos para los ciudadanos de nuestros países, destinatarios naturales de las normas de protección.

Hoy, cuando por fortuna se ha logrado avanzar en este proceso, concretando los aspectos respecto de los cuales habría, con matices, consensos entre los actores –mayor financiación, semi-permanencia de los órganos, ratificación universal de los instrumentos, papel de los órganos políticos de la OEA, participación de las víctimas ante la Corte, principalmente–, considero que existen algunos aspectos adicionales sobre los que deberíamos reflexionar quienes a diario, desde distintas orillas, trabajamos con el sistema, sus mecanismos, sus normas y sus procedimientos.

Así, una reflexión por parte de todos los actores, que incluya un profundo análisis respecto de cuál ha sido su actitud y cuál su respuesta frente a esos “medios prácticos” de que hablaba el Canciller de Costa Rica, parece indispensable en las actuales circunstancias con miras a un real fortalecimiento del Sistema.

Reflexionar y actuar en consecuencia, por ejemplo, acerca de temas que ya hoy están presentes en las conclusiones de los propios delegados gubernamentales, tales como el rol que deben jugar los órganos políticos frente al contenido –que no a la simple formalidad– de los Informes de la Comisión y de la Corte; como el dotar a estos órganos de los recursos suficientes para desarrollar de manera adecuada sus tareas; como el alcanzar finalmente una universalización en la ratificación de los principales

instrumentos con que contamos y en la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte, son tareas ineludibles para los Gobiernos del Hemisferio.

Pero no se agotan acá los temas respecto de los cuales los Gobiernos deben evaluar su papel y en los que pueden contribuir, cada uno de ellos, sin necesidad de reformas a las normas convencionales, estatutarias o reglamentarias, con el fortalecimiento del sistema. A título de ejemplo, se pueden plantear ideas como las siguientes:

- presentación de solicitudes de opiniones consultivas a la Corte sobre temas que interesan a la comunidad de derechos humanos en general, asunto que fue planteado en una oportunidad por el profesor Pedro Nikken con ocasión de la reunión del Grupo *ad hoc*, como una forma tangible de enriquecer, a través de los pronunciamientos de la Corte, los alcances y la interpretación de las normas que conforman el sistema;
- selección cuidadosa y seria de los expertos que habrán de presentarse como candidatos a la Comisión o a la Corte, de manera que sean personas que realmente cumplan con los requisitos previstos en la Convención para realizar las tareas que les habrán de ser encomendadas. Sería deseable contar con un mecanismo muy transparente de selección, tanto al interior de los países como en el marco de la propia Organización, tarea que corresponde exclusivamente a la voluntad de los Estados y que refleja su grado de compromiso con el tema;
- una mayor y más calificada respuesta a las peticiones individuales tramitadas ante la Comisión, planteando puntos de hecho y de derecho que tengan en cuenta la doctrina y la jurisprudencia de los órganos del sistema y contribuyan a avanzar en la solución de obstáculos concretos que se detecten en el orden interno; y un consiguiente esfuerzo por dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión, las que, sin duda, de existir un diálogo calificado entre los Gobiernos y la CIDH, tendrán en cuenta las realidades y limitaciones institucionales y legales internas;
- realización de discusiones francas y constructivas acerca de los alcances y la eficacia de las medidas cautelares y/o provisionales dictadas en casos particulares, a fin de que cumplan con su cometido y no se desgasten, en tanto mecanismos excepcionales por esencia;
- en materia de soluciones amistosas, determinación, conjuntamente con la Comisión y los peticionarios, de pautas y criterios mínimos

orientadores de este tipo de procedimientos, y búsqueda de instrumentos que permitan que las partes acudan con más frecuencia al mecanismo, contando con criterios temporales y expectativas concretas que apoyen su viabilidad y permitan su generalización en los casos individuales, tanto frente a Estados Partes como no Partes en la Convención.

Existen, por otra parte, múltiples y variadas reflexiones y llamados a la acción que competen a la sociedad civil, en su papel fundamental de denuncia y seguimiento, dentro de los cuales se pueden plantear temas como los siguientes:

- la búsqueda de espacios de cooperación y no de confrontación con los Estados, aprovechando la voluntad de avanzar expresada por varios Gobiernos en mecanismos de solución amistosa de las peticiones que se tramitan ante la Comisión, en búsqueda del fortalecimiento institucional de nuestros aparatos de administración de justicia. Tenemos que ser creativos en el manejo de estos procedimientos, sin perder nunca de vista que deben estar “fundados en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y no en intereses particulares;
- los casos contenciosos deben manejarse igualmente a través de una efectiva representación de las víctimas tendiente a la protección, restitución o reparación de sus derechos, en los que la activa colaboración con las autoridades internas en el impulso de los procesos, se constituya en un elemento determinante del resultado de los mismos, dado que, evidentemente, uno de los mayores problemas –si no el mayor– de nuestros países, es la ausencia de resultados concretos en las investigaciones tendientes a la determinación de responsabilidades en los diferentes órdenes (personal, institucional y patrimonial). Si no se apoya desde la sociedad civil el fortalecimiento de los mecanismos de administración de justicia internos, se generará un desgaste de los mecanismos internacionales, a través de “cuartas instancias” o de presuntas excepciones al agotamiento, amparadas en una presunción de ineficiencia de los recursos internos;
- presentación y seguimiento de peticiones ante la CIDH en relación con derechos diferentes a los que tradicionalmente son denunciados –vida, integridad personal, libertad personal–, lo que habrá de permitir ampliar la doctrina de la Comisión en materias específicas como el derecho a la igualdad, el debido proceso, las garantías judiciales, los derechos de las minorías, entre otros; así como ofrecer una respuesta a personas o grupos que son víctimas de abusos y que no conocen la

existencia de mecanismos que se ocupan de los asuntos que directamente les atañen y frente a los cuales hay compromisos y responsabilidades estatales concretos;

- difusión en el orden interno de los Estados de la existencia del Sistema y de sus mecanismos concretos de protección, de manera que puedan acceder a éste, tal como lo prevén las normas convencionales, todas las personas que han sido víctimas de violaciones de los derechos consagrados en la Convención.

Por lo que hace a los órganos del sistema, es indudable que, con las recientes reformas introducidas a sus Reglamentos –que muy pronto entrarán en vigor–, se dan avances significativos que recogen en buena parte las observaciones y quejas legítimas y justificadas que los Gobiernos y la sociedad civil plantearon en los últimos años, particularmente en respuesta a la solicitud concreta planteada por la Comisión a los diferentes actores.

Debemos darle la oportunidad a las nuevas normas reglamentarias de operar, para apreciar el efecto real y práctico de las reformas, teniendo siempre presente que su efectividad no depende únicamente de la gestión de los órganos, sino de la conducta misma de las partes.

Imposible terminar estas reflexiones sin referirnos a dos de los aspectos que mayor controversia han generado en el actual estado de las discusiones sobre el tema del fortalecimiento del sistema.

Se trata, en primer lugar, del tema del acceso directo de las víctimas a la Corte, respecto del cual parece existir consenso en cuanto a la pertinencia y conveniencia de que exista, si bien no acerca de la mejor manera de implementarlo. La Corte, en su nuevo Reglamento, incorpora, además de las normas ya existentes sobre la materia desde 1997 en la fase de reparaciones, la participación directa en las demás fases del procedimiento, lo que satisface, a nuestro juicio, la preocupación expresada desde tiempo atrás sobre el particular.

Por su parte, Costa Rica ha propuesto que se elabore un Protocolo para permitir, además de la participación directa de los peticionarios, que sean ellos, además de los Estados y la Comisión, quienes puedan presentar, una vez agotado el trámite ante la CIDH, los casos ante la Corte.

Personalmente, considero que el sistema no está preparado para una modificación de esta naturaleza, cuyo efecto en la práctica tal vez no ha sido suficientemente evaluado –temas como los altos costos de un litigio ante la Corte, por mencionar sólo uno de los problemas que se presentarían–, y que

implica ciertamente una apertura de la Convención que no me parece oportuna.

Mientras no exista un solo sistema para la totalidad de Estados miembros de la Organización –y hoy existen tres, según si se ha o no ratificado la Convención y si se ha o no reconocido la jurisdicción obligatoria de la Corte–, no parece aconsejable introducir una nueva categoría que incluya, además de las anteriores, la de aquellos Estados que autoricen la remisión de casos a la Corte directamente por los peticionarios. Se generarían, sin duda, enormes presiones políticas para los Estados, y finalmente no se estaría abriendo el espacio a nuevos ciudadanos del Hemisferio para acudir a los órganos del Sistema, ya que esta tarea debe iniciarse, como se señaló antes, con una pedagogía sobre el litigio ante la Comisión como un paso previo necesario.

El otro tema que ha generado amplio debate es el del rol de los órganos políticos de la Organización. Ciertamente, la actitud de la Asamblea General y del Consejo Permanente frente a la discusión de los temas que son objeto de atención de la Comisión y de la Corte en sus Informes Anuales, es, por decir lo menos, apática y desinteresada. Las resoluciones sobre el tema de derechos humanos no suelen ser profundas ni responder a políticas consistentes en determinadas materias, sino a iniciativas coyunturales de uno u otro Estado, situación que no es aceptable en un Hemisferio donde persisten tantos y tan graves problemas en materia de derechos humanos.

El tema del cumplimiento –o mejor, del incumplimiento–, de las decisiones de la Comisión y de la Corte ha sido objeto de algunas propuestas que se habrán de discutir en la próxima Asamblea General (Estados Unidos, Costa Rica y México ya han planteado iniciativas concretas). Nos acercamos más a la fórmula que México ha presentado, pues parece recoger más fielmente el propósito de hacer una suerte de seguimiento a las decisiones, sin convertir a los órganos políticos en una especie de instancia ante la cual se revisarían las decisiones de los órganos y la respuesta de los Estados, si bien nos sigue pareciendo una respuesta muy parcial frente al vacío que existe en la materia hoy en día.

Consideramos que, en la medida en que exista una voluntad política real de parte de los Estados miembros de la Organización de involucrarse en la temática de la situación de la vigencia de los derechos humanos al interior de sus propios Estados, y no exista el temor de expresar preocupación por determinadas situaciones, hacer llamados a los Gobiernos donde se presenten situaciones graves que merezcan su atención, e incluso adoptar medidas específicas de orden político, se cumplirá el objetivo de un papel

activo de los órganos de la Organización, sin necesidad de incluir mecanismos específicos adicionales.

A manera de conclusión, vuelvo a evocar las palabras del Canciller de Costa Rica cuando, esperanzado y orgulloso por el trabajo que se desarrolló en su país durante la Conferencia de 1969, señaló que nuestra Convención *“consagra no sólo los derechos fundamentales de la persona humana, sino también garantías eficientes y satisfactorias para la conservación de esos derechos y medios prácticos para reclamar cualquier violación contra los mismos, para su restablecimiento y justa reparación al ofendido, en caso necesario”*.

Nuestro reto, si queremos realmente fortalecer el sistema, es lograr que la letra y el espíritu de la Convención sean una realidad en las actuales circunstancias que viven nuestros países, reconociendo las fallas que aún subsisten y la necesidad de contar con el apoyo de los órganos creados por los propios Estados para supervisar la vigencia de los derechos fundamentales de nuestros ciudadanos, así como con el compromiso de sus sociedades y de sus gobernantes en este empeño.

# DESAFÍOS DE LA COMUNIDAD DE DERECHOS HUMANOS DE CARA A LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA

*Viviana Krsticevic\**

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) ha estado comprometido con el fortalecimiento del sistema interamericano desde su fundación hace ya diez años, en el entendido que la protección internacional es un componente crucial de la defensa y la promoción de los derechos humanos en las Américas. De este modo, en los últimos años hemos participado vigorosamente y dado cuenta de las discusiones más relevantes en este ámbito. A fin de continuar alimentando este proceso, presentamos algunas reflexiones sobre el estado actual del debate sobre fortalecimiento del sistema interamericano de cara a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a celebrarse en junio del 2001 en San José, Costa Rica.

El cuerpo del presente artículo consta de dos secciones: una primera de carácter introductorio al debate sobre fortalecimiento del sistema interamericano; y una segunda, en la que se transcribe la minuta de posición de un importante número de organizaciones no gubernamentales de la región sobre aspectos centrales del fortalecimiento del sistema interamericano. La primera sección, por ende, consiste en un análisis institucional del CEJIL, mientras que la segunda sección es producto del colectivo de ONG reunidas en Washington ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA cuyos nombres figuran en la sección respectiva.

## **I. Consideraciones sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de derechos humanos**

La discusión sobre el fortalecimiento de la protección internacional en las Américas en la OEA se desarrolla en un escenario muy interesante. El

---

\* Directora Ejecutiva, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

año 2001 nos sorprendió con cambios políticos significativos en el continente que tienen implicaciones cruciales para la efectividad de la protección internacional. Perú y México, dos importantes actores en la política de derechos humanos de la OEA, han virado de rumbo. A fines del año pasado cayó el gobierno autoritario de Alberto Fujimori; asumió el Gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua; y en México, luego de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Presidente Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN) asume el liderazgo de la nación.

Estos cambios se dan al tiempo de un debate más amplio sobre el sistema interamericano promovido por el Gobierno de Costa Rica, permitiendo un diálogo menos defensivo y más constructivo sobre los pasos que cada uno de los actores fundamentales del sistema debe dar para garantizar una protección internacional efectiva. Este proceso de construcción y perfeccionamiento de la protección de los derechos humanos debería incluir, no sólo a los órganos del sistema –la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos–, y a los órganos políticos de la OEA –Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente y Asamblea General–, sino también a los legisladores, a los jueces, al poder ejecutivo, y hasta a las universidades y los defensores y defensoras de derechos humanos a nivel local e internacional.

A su vez, los órganos del sistema reformaron a fines del año pasado sus reglamentos consagrando importantes avances para los derechos de las víctimas. Entre ellas queremos destacar especialmente el establecimiento de un procedimiento para la determinación del sometimiento de los casos a la jurisdicción de la Corte con activa participación de los peticionarios, y la concesión de un estatus independiente a las víctimas y sus representantes ante la Corte en todas las etapas del litigio. Estas reformas permiten que las víctimas y sus representantes adquieran un papel central en el desarrollo del proceso<sup>1</sup>. Las modificaciones reglamentarias responden a reclamos de las ONG de la región y de los Estados y cambiarán significativamente el sistema de protección enfrentándolo con mayores demandas, y en consecuencia, con mayores compromisos económicos de modo de afrontar el cumplimiento de sus deberes. De este modo, los órganos del sistema de protección también están en una posición diferente frente a los Estados de la región a la que tenían años atrás –en las que se enfrentaban con Estados

1 Ello dará mayores posibilidades de acceso a la jurisdicción de la Corte asegurando de esta manera la posibilidad de obtener una sentencia de carácter vinculante a favor de la víctima; y permitiendo su defensa autónoma frente a la Corte sin que esto sea en desmedro del importante papel de la Comisión sino brindando una posibilidad privilegiada de fortalecer la posición de las víctimas en el litigio.

que cabildeaban para lograr socavar las bases mismas de la protección internacional, y efectuaban críticas sistemáticas a sus reglas de procedimiento sin que los órganos tuvieran respuestas significativas a las mismas.

Más aun, el Gobierno de Costa Rica ha promovido el debate sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano como tema central de la Asamblea General a celebrarse en junio del 2001 en San José. Asimismo ha iniciado un debate amplio para la elaboración de su propuesta, que tuvo como resultado un documento de alta calidad técnica y de peso político, en el cual presenta: 1. una propuesta de cara a las necesidades adicionales de presupuesto y de recursos humanos del sistema interamericano; 2. un mecanismo de garantía colectiva; 3. un protocolo para garantizar el acceso de las víctimas a la jurisdicción de la Corte. Las posiciones del Gobierno costarricense han sido apoyadas por una porción significativa de las organizaciones no gubernamentales de la región que son usuarias del sistema. Sin embargo, es de notar que si bien las ONG costarricenses apoyan la propuesta de su Gobierno, una porción de las mismas considera que la propuesta del Gobierno no refleja las inquietudes o prioridades de la sociedad civil organizada de Costa Rica.

A la par de los desarrollos en el ámbito político gubernamental, las organizaciones de la sociedad civil han mantenido un debate reflexivo sobre el fortalecimiento del sistema interamericano. Algunas organizaciones no gubernamentales han participado de debates, críticas y consultas con sus gobiernos; o con gobiernos de la región sobre asuntos de importancia regional –como el incumplimiento de sentencias por parte del Perú durante el Gobierno anterior–; han participado asimismo de debates en el seno mismo de la OEA, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y el Consejo Permanente; han impulsado audiencias con el pleno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para discutir las reformas reglamentarias, y para tratar temas atinentes al fortalecimiento del sistema –incluyendo no solo cuestiones de política coyuntural sino llamando la atención sobre desafíos sustantivos como, entre otros, la protección de los derechos de los niños y las niñas, los derechos económicos, sociales y culturales–.

Desde hace varios años, impulsadas por los sucesivos embates contra el sistema interamericano promovidos por México, Perú, etc., varias organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de carácter nacional, regional e internacional comenzamos a realizar una actividad de cabildeo e incidencia sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de forma sistemática en distintos ámbitos. Así, el CEJIL ha cumplido un papel de facilitador de información y coordinador de reuniones periódicas durante los períodos de sesiones de la CIDH, y discusiones electrónicas sobre las

posiciones a adoptar en una serie de temas relativos al fortalecimiento del sistema –como por ejemplo, las reformas del reglamento de la CIDH, la posición a adoptar de cara al protocolo propuesto por Costa Rica, entre otras–. Una parte importante de los esfuerzos de este grupo de ONG fue dedicada al trabajo político a nivel de la OEA de cara a las Asambleas Generales pero incluyó múltiples estrategias que comprendieron el uso de la prensa –por ejemplo para establecer mecanismos de escrutinio sobre las credenciales de los candidatos a la Comisión y la Corte, de cabildeo y consulta con distintos gobiernos y con los mismos órganos del sistema, etc.–. A esas estrategias se sumaron principalmente las organizaciones usuarias del sistema interamericano; esto es, una buena parte de aquellas organizaciones que con mayor asiduidad han recurrido a la Comisión y la Corte Interamericanas como estrategia para fortalecer o cambiar la situación de derechos humanos en sus países. Entre otras cabe la pena destacar a las organizaciones peruanas, reunidas en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, las organizaciones mexicanas, reunidas en la Red de Derechos Humanos Todos para Todos, y la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, la red de organizaciones venezolanas, Foro por la Vida, la Comisión Colombiana de Juristas, el Colectivo de Abogados de Colombia, la Fundación Myrna Mack, el IDHUCA de El Salvador, el Centro de Derechos Humanos y Democracia del Canadá, el Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, la Comisión Internacional de Juristas, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, el International Human Rights Law Group, y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

Durante el año 2001, las ONG convocadas a este proceso hemos tenido una reunión de coordinación con las misiones de Paraguay, El Salvador y Costa Rica convocada por CEJIL; y hemos asimismo participado de una sesión con la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, convocada por su Presidenta Margarita Escobar de El Salvador, para expresar nuestros puntos de vista sobre las propuestas en debate (Adjunta Minuta de la Presentación, y de participantes en la sesión). Esta sesión fue histórica en la medida que por primera vez en la historia de la OEA hubo una participación amplia de carácter formal de organizaciones de origen local, regional e internacional en la discusión sobre las posiciones de los Estados de cara a la protección internacional de los derechos humanos. En la audiencia estuvieron representadas más de 150 organizaciones de la región. Las ONG participantes de este proceso también sostuvimos en marzo del 2001 una reunión con el pleno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para expresar nuestro punto de vista sobre cuestiones atinentes al fortalecimiento del sistema, ampliando la discusión sobre la implementación de los nuevos reglamentos, la protección de los derechos de las mujeres, los derechos económicos sociales y culturales, los defensores y defensoras de derechos

humanos, y los derechos de los afro-descendientes. En esas reuniones participaron asimismo organizaciones de base de la región, incluyendo ONG de Brasil, Colombia, Paraguay, México, Perú, EEUU, Nicaragua, Costa Rica, etc; y organizaciones internacionales como Amnistía, HRW, organizaciones con trabajo internacional como el Robert Kennedy Memorial, el Law Group, el Colombia Human Rights Committee; y organizaciones de iglesia.

Paralelamente a este proceso continental de organizaciones interesadas en la protección internacional de los derechos humanos, las Asambleas Generales han generado en algunos países procesos vitales de diálogo a nivel local y de articulación con los procesos existentes. En este sentido es importante resaltar el vigor y la riqueza del proceso que está en curso en Costa Rica que reúne a cuarenta y ocho organizaciones con sede en el país. El mismo constituye un paso importante para las organizaciones no gubernamentales de toda la región. Las ONG reunidas en una coalición debatieron los puntos de interés de las mismas en la agenda de política exterior de su gobierno generando un proceso de debate y consulta sobre un área tradicionalmente cerrada al escrutinio público en la tradición de la política exterior de la mayor parte de los Estados de la región; más aun, las ONG mantuvieron una conversación ágil –aunque no siempre sencilla– con el gobierno, quien se comprometió a incluir varios de sus reclamos en los debates. Sin embargo, en una advertencia para tener en cuenta en el desarrollo futuro del proceso y en las posibilidades de replicar este proceso en otros países, es importante reconocer que las ONG del país consideran que el Estado no ha adoptado las prioridades que le plantearan ni ha sido receptivo a la totalidad de los reclamos planteados por las organizaciones. No obstante esto, las ONG apoyan la propuesta presentada por su Gobierno.

El papel del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en este proceso fue también muy provechoso dada su inserción institucional formal en la OEA que le permitió incidir en momentos críticos del debate. El IIDH participó de varios espacios políticos de la OEA en reuniones separadas de las del colectivo de ONG con el objeto de dar su visión y presentar su experiencia en este importante debate. En el curso del año pasado también facilitó su espacio para la promoción de la coalición costarricense, rol en el que fue acompañado asimismo por la oficina de CEJIL en Costa Rica, CEJIL/Mesoamérica.

Ahora bien, la Asamblea General en Costa Rica presenta desafíos al propio gobierno que debe demostrar en la organización del evento su compromiso con un diálogo abierto con la sociedad civil del hemisferio y la propia; asimismo, y principalmente, la Asamblea plantea a los Estados de

la región una serie de discusiones fundamentales para el fortalecimiento del sistema, entre ellas, cabe destacar:

1. El del financiamiento, elemento clave para que el sistema pueda cumplir con las tareas asignadas por los Estados en beneficio de todas las personas del hemisferio; en particular teniendo en cuenta las implicaciones financieras de los nuevos cambios de reglamento de la Comisión y la Corte;
2. La elección de comisionados, vale decir, cómo garantizar que se elijan las personas más idóneas para tales altos cargos;
3. El papel ineludible de los Estados en garantizar la efectividad del sistema a través de la creación de mecanismos de implementación de las decisiones de la Comisión y las sentencias de la Corte;
4. Los compromisos de los Estados como garantes colectivos del sistema frente a los incumplimientos de las resoluciones de la Comisión y las sentencias de la Corte;
5. El acceso de las víctimas a la Corte;
6. El respaldo al trabajo de los defensores y defensoras de derechos humanos de todo el hemisferio.

Como es claro de la lectura de los puntos resumidos arriba, la discusión de los órganos políticos no cubre todas las preocupaciones de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Una buena parte de las inquietudes temáticas de interés de la sociedad civil está ausente del debate. El camino por recorrer es todavía largo. Sin embargo, la Asamblea General de la OEA en Costa Rica será un escenario privilegiado para la discusión de algunos de los temas cruciales de la protección internacional; cuestiones que han formado parte de la agenda política de las ONG durante años van a poder discutirse en un escenario claramente más favorable que el de años anteriores. La discusión de la protección de los derechos humanos, y del componente de la protección internacional, requieren iniciar, continuar, provocar discusiones en otros ámbitos cruciales para el efectivo goce de los derechos para las mujeres y los hombres del hemisferio.

Ahora bien, a continuación incluimos la minuta de presentación de las ONG ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos que desarrolla la postura de un grupo importante de actores de cara a la discusión de la OEA.

## II. Minuta de la Presentación de ONG ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos

### *Agradecimientos y presentación de las organizaciones participantes*

Las organizaciones de la sociedad civil presentes nos permitimos agradecer a los Estados miembros de la OEA la inclusión de las voces de las organizaciones de las Américas en el diálogo sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, y en particular deseamos agradecer a la Embajadora Margarita Escobar por la invitación que nos extendiera para contribuir con nuestras visiones y propuestas al debate en el seno de la Ilustre Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Nuestros aportes a este proceso se fundan en nuestra consolidada experiencia como usuarios de los mecanismos de protección en representación de las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares, para quienes el sistema regional de protección representa su última esperanza de justicia.

Los defensores de derechos humanos que nos encontramos en esta sala, en representación de más de un centenar de organizaciones no gubernamentales de la región, hemos adoptado por consenso las posiciones que a continuación pasamos a exponer, en primer lugar, sobre los temas que consideramos cruciales en el proceso de fortalecimiento del sistema: la supervisión política del cumplimiento de las decisiones de sus órganos; la eficacia del sistema; el aumento del presupuesto; la universalidad del sistema; el acceso directo de las víctimas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En un segundo segmento presentaremos una serie de cuestiones prácticas tendientes a garantizar la participación de la sociedad civil en la Asamblea General de la OEA. Y para finalizar nos vamos a referir a la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos en el hemisferio.

### *Rol de los Estados como Garantes Colectivos*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron establecidas con el motivo de promover y proteger los derechos fundamentales de los habitantes de las Américas y desde su comienzo ambas instituciones han llevado a cabo este mandato con vigor. Ambas instituciones han sido las precursoras en la protección de los derechos humanos y han proveído esperanza para todas las personas del hemisferio a través de su educación y profesionalismo en la preservación de los principios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, a pesar de sus mejores esfuerzos han surgido serias limitaciones afectando la efectividad del sistema de protección de leyes y nosotros, los miembros de las organizaciones de la sociedad civil,

creemos que uno de los retos fundamentales para la Comisión y la Corte ha sido la falta de cumplimiento por los Estados de las decisiones, recomendaciones y sentencias de dichos cuerpos de protección.

Creemos que para que este desafío pueda ser enfrentado, el rol de los Estados como garantes colectivos tiene que ser fortalecido, y por tanto, hay tres áreas que merecen atención:

### 1. *El mecanismo del control político*

Los Estados miembros voluntariamente acordaron apoyar la Organización de Estados Americanos y por tal hicieron un compromiso ante la comunidad internacional, sus respectivos Estados miembros y los habitantes, de respetar y garantizar los derechos consagrados en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre y, en la mayoría de los casos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos. Es una ironía que durante los años de dictadura, cuando existían violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos en la región, la Asamblea General prestaba más atención a los reportes y a las recomendaciones de la Comisión en cumplimiento con su mandato. Sin embargo, en esta etapa, cuando prácticamente toda la región tiene gobiernos elegidos en forma democrática hay renuencia por parte de la Asamblea General en aceptar los reportes y recomendaciones de la Comisión con la seriedad que ameritan. La Corte, en cumplimiento con el artículo 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha hecho recomendaciones específicas a la Asamblea General en casos donde un Estado no ha cumplido con su decisión. Más, tales reportes no son el tema de debate y discusión como lo fueron en años anteriores y de hecho el mensaje recibido por este análisis limitado y el debate sobre los contenidos de dichos reportes, es el de la indiferencia. El año 1999 quedará por siempre grabado como el año del silencio cómplice por parte de la Organización de los Estados Americanos.

### 2. *Obligaciones de la Comisión y de la Corte*

El mecanismo del control político no debe contrarrestar las obligaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de supervisar el cumplimiento de sus recomendaciones, reportes y decisiones. La Comisión y la Corte tienen la absoluta autoridad para monitorear y asegurar el cumplimiento de los Estados, de informar a la Asamblea General acerca de los Estados que no han proseguido a cumplir las recomendaciones, y el de publicar oficialmente sus decisiones (en el caso de la Comisión) y de someter peticiones específicas (en el caso de la Corte). Es verdad que algunos Estados perciben tales reportes de la Comisión como perjudiciales para su reputación in-

ternacional, y ellos tienen todo el derecho de desafiar el contenido de tales reportes, pero el problema fundamental se origina si estos desafíos cuestionan la legitimidad de los organismos protectores o restringen sus capacidades de llevar a cabo sus responsabilidades de supervisión en el aseguramiento del cumplimiento de sus decisiones.

### 3. *Propuestas del Estado*

Reconocemos los importantes y significantes pasos hechos por las actuales propuestas de los Estados en ser complementarias a nuestra posición de cómo efectivamente satisfacer los desafíos de la falta de cumplimiento por los Estados de las recomendaciones de la Corte. Creemos que debería haber un sistema de control de monitoreo de tales reportes, seguido por una discusión a fondo en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y luego una resolución final concerniente a los respectivos Estados.

### 4. *Reflexiones sobre la universalidad del sistema*

La existencia de distintos niveles de compromiso con los instrumentos regionales de protección es uno de los obstáculos para que todas las personas gocen plenamente de los derechos humanos en el continente americano.

La preocupación sobre la universalización se justifica en un contexto donde hay Estados con distintos niveles de compromiso con los tratados regionales. Hay Estados que no han ratificado la Convención Americana, estando solo vinculados a la Declaración; hay países que aceptan la Convención, pero no reconocen la competencia jurisdiccional de la Corte; y, por fin, hay Estados que no han ratificado ninguno de los tratados regionales sobre los derechos humanos.

Las organizaciones aquí presentes reafirman su posición de incentivo para que ese tema sea incluido en la agenda sobre el fortalecimiento del sistema. También se aprovecha la oportunidad para instar que todos los Estados miembros de la OEA ratifiquen los tratados de derechos humanos y, sin embargo creemos necesario advertir que la discusión por la universalización no puede ser utilizada para postergar ni paralizar el sistema y las responsabilidades de los Estados como garantes del mismo.

### 5. *Cuestiones financieras y administrativas*

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y la Coalición de Organizaciones de Derechos Humanos exponen, por mi intermedio, su posición sobre el fortalecimiento del sistema.

En materia presupuestal consideramos esencial que los Estados miembros de la O.E.A. materialicen económicamente el aumento del presupuesto a la Comisión y la Corte Interamericana a fin de que éstos organismos cuenten con los recursos económicos suficientes para que efectivamente pueda ser realidad el cumplimiento del mandato otorgado por los países americanos a la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En virtud de ello solicitamos: 1) le sean asignados, como mínimo, el 10 % del presupuesto general de la O.E.A., como lo propusiera el Estado de Costa Rica. 2) la creación de un fondo común, exclusivo para el acceso de la víctima al sistema interamericano de protección de derechos humanos y para la producción de pruebas, en razón de que la dificultad económica sigue siendo el principal obstáculo para que las víctimas tengan un real acceso al sistema, por lo que estimamos que es fundamental la creación de este fondo común exclusivo para los propósitos enunciados. 3) para el caso concreto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las organizaciones de la sociedad civil consideramos crucial que sea dotada de autonomía administrativa y financiera.

#### *6. La ejecución de resoluciones de la Comisión y de la Corte*

Para las organizaciones de la sociedad civil que hemos participado en el proceso de discusión sobre el futuro del sistema interamericano durante los últimos años, uno de los aspectos fundamentales a profundizar, en el compromiso de los Estados, consiste en establecer mecanismos tendientes a fortalecer la eficacia de las decisiones de los órganos del sistema.

Un grave problema con el que se enfrenta el sistema interamericano es la falta de eficacia originada en el incumplimiento sistemático de las decisiones de sus órganos de protección, por parte de los Estados destinatarios de las mismas.

La Comisión y la Corte cuentan con facultades convencionales y reglamentarias que les permiten supervisar el cumplimiento de sus decisiones, informar sobre dicho incumplimiento a la Asamblea General al momento de presentar su informe anual, publicar oficialmente sus decisiones y en el caso de la Comisión, puede presentar demandas ante la Corte. No obstante, en la práctica, ambas instancias internacionales tienen límites infranqueables para resolver la ejecución de sus decisiones. En consecuencia, el impacto de las decisiones depende, en última instancia, de la seriedad con que el Estado asuma sus relaciones y compromisos internacionales.

Las organizaciones de la sociedad civil registramos con preocupación que a pesar de los compromisos internacionales asumidos por los Estados

de la región al sumarse a la Organización de Estados Americanos, ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en su caso, aceptar la competencia contenciosa de la Corte, en la práctica resulta evidente la falta de voluntad de los mismos al momento de cumplir las resoluciones emitidas por el sistema. De hecho, en la inmensa mayoría de los casos resueltos, los Estados han hecho caso omiso a las recomendaciones de la Comisión y en ocasiones han cumplido, total o parcialmente, las sentencias de la Corte.

Por tal motivo, instamos a que los Estados miembros de la OEA aborden el problema de la eficacia del sistema interamericano, desde la necesidad de contar con las medidas de implementación en la esfera local hasta la de cumplir sin condicionamiento alguno ni dilación las decisiones del sistema.

#### *7. El acceso de las víctimas a la jurisdicción de la Corte*

El pleno acceso de las víctimas a la jurisdicción de la Corte ha sido históricamente uno de los reclamos más importantes de la comunidad de derechos humanos del hemisferio. Las organizaciones aquí presentes apoyamos la propuesta presentada por Costa Rica relativa a la elaboración de un Protocolo Adicional que amplía la legitimación de los representantes de las víctimas para el sometimiento del caso a la jurisdicción de la Corte.

#### *8. Puntos a resaltar ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA respecto de la próxima Asamblea General*

Las ONG consideramos de gran importancia que se garantice en el marco de la Asamblea General una reunión de Cancilleres con las Organizaciones presentes durante el evento. Hasta ahora hemos tenido el ofrecimiento del Canciller de Costa Rica de invitarnos a una reunión con él, el día domingo 3 de junio, en horas de la mañana. Consideramos fundamental que en ese espacio participen otros cancilleres, así como representantes de misiones y directores de órganos de la OEA.

Otro aspecto que debe garantizarse es que la participación de las ONG en esta Asamblea sea lo más amplia y abierta posible, como ha ocurrido en anteriores ocasiones, principalmente a partir de nuestra acreditación como invitados especiales y sin un límite de representantes. En este sentido, no debe exigirse el status consultivo de reciente creación, en virtud de que son muy pocas las organizaciones que lo tienen.

Es importante para las ONG conocer antes de la Asamblea General la agenda tentativa de la Asamblea, a fin poder analizar y discutir con anterioridad aquellos temas de nuestro interés.

También para las ONG resulta vital conocer con tiempo suficiente los proyectos de las resoluciones que se presentarán tanto al Consejo Permanente como ante la Asamblea General.

Se solicita a la Comisión de Asuntos jurídicos y políticos de la OEA que asegure ante quien corresponda que se facilite un espacio de trabajo para las ONG en el mismo hotel donde se llevara a cabo la Asamblea, sea en el Hotel Herradura, principalmente para la celebración del Foro de incidencia que tienen preparado las ONG para el día domingo 3 de junio, una vez finalizado el desayuno con el Canciller Rojas.

Aprovechamos la oportunidad para hacer una especial invitación a las delegaciones y misiones representadas ante la OEA para que participen en dicho foro donde se discutirán y analizarán puntos de relevancia como el tema de defensores y fortalecimiento del sistema interamericano.

### 9. Defensores de Derechos Humanos

En los últimos períodos de sesiones de la Asamblea General las Organizaciones No Gubernamentales hemos promovido la idea acerca de la necesidad de que la Asamblea General preste una particular atención a la situación de los defensores de derechos humanos en la región. En ese orden de ideas, hemos acogido con beneplácito la adopción por la Asamblea General de las Resoluciones AG/RES. 1671 (XXIX-O/99) y AG/RES. 1711 (XXX-0/00).

Los defensores de derechos humanos siguen enfrentando serios y graves obstáculos legales, extralegales e ilegales, en el desempeño de su labor de promoción y protección de los derechos humanos en la región. En algunos países del hemisferio, los defensores de derechos humanos son víctimas de amenazas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y hostigamientos.

En muchos países, las disposiciones de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* – adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas – así como de otros instrumentos internacionales pertinentes no están reflejadas en la legislación o en la práctica nacional.

Bien se ha señalado en reiteradas oportunidades que los defensores de derechos humanos constituyen un valioso eslabón en el sistema de protección de los derechos humanos. Su dinamismo en la acción de defensa en el

terreno así como de sensibilización y movilización de la opinión pública, su capacidad propositiva en materia legislativa, su utilización de los recursos de protección del sistema interamericano, hacen de los defensores de derechos el eslabón más dinámico. No obstante, a su vez, son el eslabón más vulnerable y más carente de protección y, en no pocas ocasiones, los defensores de derechos humanos son víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales.

Respetuosamente solicitamos a la Asamblea General que adopte una Resolución sobre Defensores de Derechos Humanos y que exhorte a la Comisión Interamericana de Derecho Humanos a instituir una Relatoría sobre defensores (as) y a realizar un informe especial sobre la materia.

### Lista de participantes

#### ARGENTINA:

Víctor Abramovich -CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales

#### BRASIL:

Elisabeth Sileira - Grupo Tortura Nunca Mais

Carlos Guedes - Comissão Pastoral da Terra/Marabá

Fasiana Gorestein - GAJOP/Pernambuco

Lorena Moroni - Comisión de Familiares desaparecidos en Sur América

#### COLOMBIA:

Gloria Galíndez -ASFADDES- Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos

Carlos Rodríguez, – Comisión Colombiana de Juristas

Rafael Barrios y Pedro Julio Maecha - Colectivos de Abogados

María Victoria Fallon – Grupo Interdisciplinario

#### COSTA RICA:

Yolanda Araya - Serpaj - en representación de la Coordinadora de Organizaciones no gubernamentales de Costa Rica con mira a la Asamblea General, integrada por 48 organizaciones.

#### MÉXICO:

Arturo Requesens – Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, integrada por 46 organizaciones.

Adriana Carmona – Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

**HONDURAS:**

Feilx Antonio Molina – Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos en Honduras

**INTERNACIONALES:**

Hugo Rodríguez - Amnistía Internacional  
Kerry Howarrd - Amnistía Internacional

José Manuel Vivanco – Human Rights Watch  
Anderson Allen – Human Rights Watch

**PARAGUAY:**

Raquel Talavera – Coordinadora de derechos humanos del Paraguay, integrada por 35 organizaciones.

**PERÚ:**

Sofía Macher - Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, integrada por 61 organizaciones.  
Carlos Basombrio – Instituto de Defensa Legal

**USA:**

Candis Hamilton - Human Rights Law Group

**VENEZUELA :**

Liliana Ortega - Foro por la Vida agrupación que reúne 34 organizaciones  
José Gregorio Guarenas - Vicariato Apostólico de Caracas

**REGIONALES:**

Viviana Krsticevic – CEJIL  
Juan Carlos Gutiérrez - CEJIL  
Roxanna Altholz – CEJIL  
Rafael Barrios – CEJIL  
Tamaryn Nelson – CEJIL  
Soraya Long - CEJIL  
Liliana Tojo- CEJIL

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA AL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*Carlos Rafael Urquilla Bonilla\**

**I. Introducción**

La discusión sobre la reforma al sistema interamericano de protección de los derechos humanos (en adelante “sistema” o “sistema interamericano”) ha venido acaparando la atención de académicos, operadores y usuarios del mismo (víctimas y Estados), desde hace ya varios años. Ha sido un debate intenso y enriquecedor. Pero una precisión se impone, pues a lo largo de la variada documentación y producción bibliográfica sobre el futuro del sistema interamericano, se han tratado de identificar dos grupos de pensamiento: los que promueven una reforma a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención”, “Convención Americana” o “Pacto de San José”), y los que promueven reformas a los reglamentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Comisión” o “Comisión Interamericana”) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte” o “Corte Interamericana”) como una vía segura para evitar la apertura de una caja de Pandora que podría generar un debilitamiento del sistema.

---

\* Coordinador del Programa Defensa de la Constitución y Derechos Humanos de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), El Salvador. Miembro de la Clínica Legal Interamericana del Instituto Internacional de Derechos Humanos de la Universidad De Paul, Chicago, Estados Unidos de América. Las opiniones aquí vertidas no reflejan necesariamente la posición institucional de FESPAD ni de la Clínica Legal Interamericana de la Universidad De Paul.

Lo cierto es que la reforma de la Convención o de los reglamentos de los órganos del sistema es sólo una cuestión de método o estrategia. La mera utilización de la lógica nos permite seis tipos distintos de postulados: a) Se debilita el sistema a través de reforma a la Convención; b) Se debilita el sistema a través de reforma a los reglamentos; c) Se debilita el sistema a través de reforma a la Convención y a los reglamentos; d) Se fortalece el sistema a través de reforma a la Convención; e) Se fortalece el sistema a través de reforma a los reglamentos; f) Se fortalece el sistema a través de reforma a la Convención y a los reglamentos. Y así podríamos continuar con otras posibles combinaciones. Si el problema se enfoca de esa manera estaríamos confundiendo la vereda con el destino. En realidad deberíamos hablar de reformistas-debilitadores y reformistas-fortalecedores, en atención a sus propuestas; sólo así señalaríamos el verdadero propósito que esconden los diferentes actores y no los juzgaríamos por el método empleado.

No cabe duda –luego de dar seguimiento a las diferentes posturas que han surgido en el debate– que tras el discurso de la reforma se encuentran muchos que en realidad apuestan a un debilitamiento del sistema; y otros que intentan que el sistema logre dar un salto cualitativo que redunde en un incremento de la protección de los derechos humanos. Los reformistas-debilitadores, con sus campañas, aunque no se lo hayan propuesto han contribuido a demostrar que el sistema interamericano ha estado realizando su labor con un nivel aceptable y con una eficacia considerable y creciente, de no ser así no propugnarían su debilitamiento; para ellos, y por sus condenables intenciones, las lapidarias expresiones que Virgilio hace a Dante, al encontrarse las almas perdidas en el infierno (Canto III): “esos no esperan ni bienhechora muerte, y es su existencia tan amarga y lasa que envidiosos están de cualquier suerte, su huella el mundo ni conserva escasa: el perdón, la justicia los desdeña, no hablemos de ellos, solo mira y pasa”. Los reformistas-fortalecedores, con sus campañas, y con una actitud muy consciente, señalan con absoluta claridad que pese a los avances observados en la dinámica y funcionamiento del sistema, existen elementos que deben ser modificados, ora porque no representan una actualidad histórica sostenible, ora porque en perspectiva el sistema debe ser más ágil. En definitiva se trata de un sistema que pese a sus dificultades ha caminado por la ruta correcta, pero que debe alcanzar otra etapa de maduración y dejar de ser un sistema *ma non troppo*... [Cançado, 1998].

En todo caso, respecto de la reforma del sistema interamericano y los derechos económicos, sociales y culturales ha existido muy poco debate público al menos, y muy poco esfuerzo académico y político por analizar y vincular una verdadera reforma al sistema, en el sentido de su fortalecimiento, con el cada vez mayor interés y énfasis hacia los derechos económi-

cos, sociales y culturales y su efectiva realización y justiciabilidad en las Américas. Salvo algunas reflexiones puntuales conocidas<sup>1</sup> y algunos eventos destinados a analizar esa temática<sup>2</sup>, la energía de las discusiones sobre la reforma del sistema interamericano se ha centrado en aspectos procesales e institucionales que sin duda son de importancia destacable. En la actualidad, la temática de los derechos económicos, sociales y culturales está tomando una fuerza incontenible, y un análisis serio –o al menos integral– sobre el sistema y sus reformas para fortalecerlo, no puede dejar de referirse a ella. Por tal razón, el énfasis de estas líneas se dirigirá hacia el análisis de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al sistema interamericano, como una contribución desde la visión de un usuario del sistema, al proceso de reforma iniciado hace algunos años atrás.

Antes de comenzar en la temática, es indispensable señalar que el sistema interamericano puede ser analizado a partir de 3 componentes básicos, a saber: a) normativo, integrado por el conjunto de normas jurídicas convencionales, estatutarias, reglamentarias, jurisprudenciales y consuetudinarias que determinan la dimensión deontológica del sistema; b) institucional, que refiere a los órganos del sistema encargados del monitoreo sobre el cumplimiento de las normas de derechos humanos, que incluyen exclusivamente a la Comisión y a la Corte; y c) político-cultural, que atiende a la existencia de entidades, organismos, instancias y/o grupos de incidencia, incluyendo a las víctimas, que interactúan vivencialmente entre los componentes normativos e institucional procurando que la dimensión ontológica del sistema se acerque, todo lo que pueda, a la dimensión deontológica (integran esta dimensión los siguientes actores: ONG peticionarias, medios de comunicación social, universidades, institutos de derechos humanos, los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos [en adelante “OEA”], Estados, víctimas, etc.). Los componentes institucional y político-cultural son los dinamizadores del sistema.

Una reforma al sistema es, por lo tanto, mucho más que una reforma normativa. La reforma normativa es indispensable, cuando el comportamiento del componente institucional y político-cultural no permite alcanzar el derrotero esperado, es decir, cuando la norma ya no responde a las

1 Vid. Cançado Trindade, Antônio Augusto “Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano” en la obra colectiva editada por Méndez, Juan E. y Cox, Francisco “El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, 1998, págs. 573-603.

2 Es digna de destacar, en este sentido, la segunda edición del Curso “Sociedad Civil y Derechos Humanos” convocado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en noviembre de 2000, donde el tema de la reforma al sistema interamericano y los derechos económicos, sociales y culturales fueron dos de sus ejes principales.

nuevas exigencias de la realidad. Sin embargo, mientras la norma lo permita, es el cambio de comportamiento de los dos últimos componentes citados el que se encargará de actualizar el proceso de reforma. Respecto de lo que puede ocurrir con los derechos económicos, sociales y culturales –y vale adelantar la conclusión– no se requiere para fortalecer al sistema interamericano de un cambio en el componente normativo, sino de una transformación cualitativa sobre la praxis de los componentes dinamizadores y fundamentalmente del institucional. Este artículo versará, únicamente, sobre la posibilidad de una reforma en la dimensión normativa e institucional del sistema, excluyendo, deliberadamente, la referencia a la dimensión político-cultural.

## II. La indivisibilidad de los derechos humanos y la definición normativa del sistema

### a. La indivisibilidad

Hay una premisa lógica, desde el punto de vista jurídico, que guía las reflexiones que aquí se expresan: la indivisibilidad de los derechos humanos. Tratando de extraer su sentido más trivial, indivisibilidad es la característica que acompaña a cierto objeto por medio del cual se puede afirmar, sin vacilación alguna, que no admite división y que por tanto no se puede escindir. Supone, y dicho en apretada síntesis, que: a) no es posible establecer estancos o compartimentos separados entre los derechos; b) todos los derechos se derivan de la misma esencia y causa, por lo que deben ser tratados en pie de igualdad; c) los derechos son interdependientes, que implica, esencialmente, que la afectación de un derecho es, inexorablemente, la afectación de otros derechos que forman con él un todo coherente y armónico; d) cualquier clasificación de los derechos humanos sólo tiene valor heurístico, y probablemente, pedagógico, nunca puede tener un valor jurídico; y e) los derechos humanos no pueden ser sometidos a tratos diferenciados y no pueden existir derechos judicialmente exigibles y derechos que, formando parte del elenco de derechos humanos, no puedan ser exigibles.

La indivisibilidad es una característica esencial de los derechos humanos, representa parte de lo que le corresponde por inmanencia a los derechos humanos, y no es producto de la invención o creación de los Estados. En todo caso, lo que sí ha sido creación de –no todos– los Estados, es la técnica de la *divisibilidad* como pretendida suerte de amilanamiento para la consolidación de un sistema integral de protección de los derechos humanos, como lo permite conocer la historia.

### b. Los derechos económicos, sociales y culturales en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Cuando el esfuerzo de reconocimiento de los derechos humanos por parte del derecho internacional se hizo incontenible, se tenía una claridad sobre su fundamentación que no planteaba lugar a dudas. Muestra de ello es que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana”) contiene junto a los derechos civiles y políticos, un elenco muy bien desarrollado de derechos económicos, sociales y culturales, sin hacer ningún tipo de distinción frente a ellos. Lo mismo puede decirse de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante “Declaración Universal”), que sucedió por meses a la Declaración Americana. Es fácil advertir que la conceptualización de los derechos humanos, y su alcance, que existía al momento de la elaboración y aprobación de la Declaración Americana, partía de una concepción integral, léase, de indivisibilidad.

Esta concepción no duró dos décadas, cuando en 1966 se aprobaron dos pactos internacionales que desarrollaban el contenido de la Declaración Universal, uno para los derechos civiles y políticos, y otro para los derechos económicos, sociales y culturales producto, entre otras cosas, de una visión atomizada y de compartimentos estancos que privó en la fase legislativa de elaboración de tales pactos. El primero de esos pactos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), no duda en el carácter imperativo de los mismos, y en su exigibilidad, al grado de establecer, por medio de un instrumento facultativo, la posibilidad para que el Comité de Derechos Humanos conociera de peticiones individuales contra Estados por afectación de los derechos ahí contenidos. El segundo de ellos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) hasta cierto punto matiza el sentido imperativo de las obligaciones ahí contenidas, y no cuenta, hasta la fecha –más de tres décadas– con un instrumento facultativo que permita el conocimiento de peticiones individuales como parte de la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En definitiva, pues, cuando la Declaración Americana surge, y luego la Declaración Universal, existía un reconocimiento integral de que los derechos humanos atienden a una dignidad indivisible, y por consiguiente, su ámbito de cobertura tenía que ser igualmente indivisible<sup>3</sup>.

3 Es curioso que ya en la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* que fue votada en Francia por la Convención Nacional el 23 de junio de 1793, y luego incorporada como parte del Preámbulo de la Constitución del 24 de junio de 1793, incluía un reconocimiento embrionario de derechos económicos, sociales y culturales; así, en su artículo 21 se establecía que “La asistencia social es una deuda sagrada. La sociedad debe asegurar la subsistencia de los ciudadanos desprotegidos, ya sea procurándoles un trabajo, ya sea

*c. Los derechos económicos, sociales y culturales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*

Durante 1967, se aprobó el Protocolo de Buenos Aires, por medio del cual se introdujeron reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “Carta de la OEA”), entre otras, las relativas a las normas económicas, sociales y sobre educación ciencia y cultura, que contienen un elenco de disposiciones que hacen auténticas referencias a derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al desarrollo, la salud, educación, beneficios de la cultura, vivienda digna, huelga, condiciones justas de trabajo, etc.

Estos elementos influyeron definitivamente en la elaboración del Proyecto de Convención Americana sobre Protección de Derechos Humanos (en adelante “Proyecto”), aprobado por el Consejo de la OEA, mediante el cual se adoptó ese Proyecto –elaborado por la Comisión Interamericana– como documento de trabajo para la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, desarrollada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969<sup>4</sup>.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, el Proyecto contenía 3 artículos de bastante relevancia, a saber<sup>5</sup>: a) El artículo 25, que en su primera parte establecía el deber de los Estados de incorporar en su derecho interno “los restantes derechos” contemplados en la Declaración Americana que no estuvieran en la Convención, y que en su segunda parte reproducía el artículo 31 –normas económicas– de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967; b) El artículo 26, que establecía la obligación a los Estados de informar periódicamente sobre las medidas implementadas para lograr las metas del artículo 25, especialmente las de su parte segunda, y preveía la eventual incorporación de nuevos Protocolos a la Convención Americana para incorporar tales medidas al régimen de la Convención Americana o a cualquier otro que se estime conveniente; y c) El artículo 41, que contenía la obligación de los Estados de informar a la Comisión Interamericana sobre las medidas adoptadas para cumplir con la primera parte del artículo 25.

asegurando los medios de existencia a los que no estén en condiciones de trabajar”; asimismo, en su artículo 22 decía: “La educación es necesidad de todos. La sociedad debe esforzarse al máximo para favorecer el progreso de la razón pública, y poner la educación pública al alcance de todos los ciudadanos”. Esto permite acreditar que desde las primeras reflexiones modernas sobre los derechos humanos había claridad sobre lo que hoy llamamos “indivisibilidad”.

4 Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Actas y Documentos. OEA/Ser.K/XVI/1.2 Página 12

5 Ídem. Páginas 23, 28 y 29.

Las reacciones no se hicieron esperar. Las observaciones realizadas por varios países demuestran que el tema fue polémico, y basta con citar que en definitiva existieron 3 posturas distintas sobre este aspecto: a) la que consideraba que no debía referirse a los derechos económicos, sociales y culturales en la Convención; b) la que propugnaba por la necesidad de contar con una enunciación muy prolija de los derechos económicos, sociales y culturales; y c) la que pretendía ser conciliadora, refiriendo a los derechos económicos, sociales y culturales, pero de una manera muy vaga y generalizada, con compromisos de progresividad<sup>6</sup>.

Al revisar las discusiones que ocurrieron al interior de la Comisión I que se formó en la Conferencia Especializada supracitada (relativa a la “materia de protección”) se observa que ante la diversidad de posturas existentes en la materia, el Presidente de la misma decidió encomendar la redacción de un nuevo artículo 25 y 26 a un grupo de trabajo integrado por los delegados de Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Ecuador. Dicho grupo de trabajo propuso que la Convención en estudio tuviera dos partes que expresaran el objeto de la protección, siendo la primera relativa a los derechos civiles y políticos, y la segunda, sobre derechos económicos, sociales y culturales. El texto propuesto como nuevo artículo 25 indicaba: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, de acuerdo con los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad, por todos los medios apropiados, y en particular por vías legislativas, de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires”. Junto a este artículo, el grupo de trabajo propuso un nuevo artículo 26 por medio del cual los Estados remitirían a la Comisión Interamericana copia de los informes y estudios que sometan a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social, y del Consejo Interamericano sobre Educación, Ciencia y Cultura<sup>7</sup>. La incorporación de un nuevo artículo 2 al texto original del Proyecto hizo que la propuesta de este grupo de trabajo se presentara como artículos 26 y 27 del mismo, según se desprende del Informe presentado por el relator de dicha Comisión I al Pleno de la Conferencia Especializada<sup>8</sup>.

6 Ídem. Páginas 267-270. Es sumamente interesante revisar la participación del delegado de Guatemala, quien de manera expresa citó las conclusiones de la Proclamación de Teherán (1968) para sostener, vehementemente, la necesidad de contar con un reconocimiento expreso de derechos económicos, sociales y culturales, así como mecanismos de protección efectivos.

7 Ídem. Páginas 275-277.

8 Ídem. Páginas 291-320.

Finalmente, de conformidad con el informe del relator de la Comisión II (relativa a los “órganos de protección”) al pleno de la Conferencia Especializada, se observa que dicha entidad acordó que el artículo 27 aprobado por la Comisión I se convirtiera en artículo 43, por tratarse exclusivamente de potestades de la Comisión Interamericana<sup>9</sup>. En las sesiones plenarias, de conformidad con las actas resumidas, se aprobó el artículo 26 propuesto por la Comisión I y se suprimió el artículo 27 propuesto, remitiéndolo al artículo 43 del texto final de la Convención, tal y como propuso la Comisión II<sup>10</sup>.

Todo lo anterior nos demuestra, clara y evidentemente, que desde la concepción original de la Declaración Americana, hasta la Convención Americana, el sistema interamericano se modificó en su dimensión normativa respecto de los derechos económicos, sociales y culturales; y aunque la Convención no contiene, *expressis verbis*, un elenco de derechos económicos, sociales y culturales, sí contiene, por vía de referencia (interconexión normativa) un listado bastante prolijo de estos derechos, al referir a las normas económicas, sociales, y sobre educación, ciencia y cultura de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires. Considerar que la Convención es sólo una Convención de derechos civiles y políticos, y que por tanto la competencia *ratione materiae* de la Comisión y la Corte se circunscribe sólo a esos derechos, es producto de una lectura incompleta del Pacto de San José, cuando no mal intencionada. No hay duda que existe una elaboración normativa más desarrollada frente a los derechos civiles y políticos, pero esto no puede conducir –en atención al principio *pro homine*– a conclusiones tendentes a señalar que los derechos económicos, sociales y culturales carecen de protección efectiva en el modelo normativo del sistema.

Desde el punto de vista procesal, el artículo 26 de la Convención es la norma indispensable, pero no suficiente, para una configuración adecuada del sustrato jurídico de la pretensión que se haga valer frente a los órganos de protección del sistema. Lo que sucede es que, por no contar con un elenco expreso de derechos económicos, sociales y culturales, sino con un elenco referencial, la adecuada configuración de la pretensión obliga a invocar el artículo 26 de la Convención con el correspondiente artículo de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires<sup>11</sup>.

9 Ídem. Página 373.

10 Ídem. Página 448.

11 Sobre decir que los reformas introducidas a la Carta de la OEA no se han agotado con el Protocolo de Buenos Aires. Por el contrario, en 1985 se aprobó el Protocolo de Cartagena de Indias, en virtud del cual se fusionaron los capítulos VII, VIII y IX, correspondientes a “Normas Económicas”, “Normas Sociales” y “Normas sobre Educación, Ciencia y Cultura” por un nuevo Capítulo VII denominado “Desarrollo Inte-

*d. Los derechos económicos, sociales y culturales en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

En 1988 se firmó en San Salvador el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”) que contiene, ahora sí, una enumeración más amplia de tales derechos; paradójicamente, en cuanto a los mecanismos para garantizarlos directamente, el Protocolo de San Salvador es diminuto.

El Protocolo de San Salvador, vigente a partir de noviembre de 1999, no llena ningún vacío en el sistema interamericano. Sólo genera alguna confusión en cuanto a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales frente a los órganos de protección del sistema, al habilitar de manera expresa la competencia de la Comisión y la Corte para conocer de la violación a los artículos 8.1.a y 13 del citado Protocolo, impidiendo que dicha competencia se extienda hacia los restantes artículos<sup>12</sup>. Sin embargo, una adecuada interpretación del efecto procesal del Protocolo de San Salvador en cuanto a la protección de los artículos 8.1.a y 13 indica que ahora, para la protección de los derechos ahí contemplados, como litigante ante los órganos del sistema, se cuenta con dos vías de protección: la vía inmediata y la vía mediata; la primera, sería invocar ante la Comisión la violación de cualquiera de esos dos artículos, y que ésta haga lo mismo ante la Corte; la segunda, sería invocar ante la Comisión la violación de los derechos genéricamente reconocidos en el artículo 26 de la Convención,

gral”; asimismo, antes de dicha fusión, el Protocolo de Cartagena de Indias introdujo modificaciones a varios artículos de los capítulos VII, VIII y IX, en los que, introduciendo algunas modificaciones, mantiene el esencial contenido de los derechos originalmente referidos. Asimismo, el Protocolo de Cartagena de Indias introdujo modificaciones en la numeración. Lo mismo realizó en 1992 el Protocolo de Washington que introdujo nuevas reformas a la Carta de la OEA. En 1993 se aprobó el Protocolo de Managua e introdujo reformas esencialmente orgánicas e institucionales, sustituyendo la existencia del anterior Consejo Interamericano Económico y Social, y del Consejo Interamericano para la Educación, Ciencia y Cultura —establecidos por el Protocolo de Buenos Aires—, por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Consecuentemente, el artículo 26 del Pacto de San José debería leerse, ahora, así: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas del capítulo sobre el Desarrollo Integral, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por los Protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.” Y el artículo 42, en ese orden de ideas, también tendría que sufrir algunas modificaciones en su interpretación.

12 Artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador.

aludiendo en específico la alteración del derecho contemplado en el artículo 45.c de la Carta de la OEA, sólo para poner un ejemplo<sup>13</sup>, y que esta razón sea de igual modo ante la Corte Interamericana.

Ahora bien, no puede olvidarse que el artículo 26 de la Convención, por ser una norma que reconoce derechos económicos, sociales y culturales, de un modo genérico, está sujeta a las normas de interpretación del artículo 29, y por lo tanto, en su interpretación y posterior aplicación, no se puede excluir a los derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno (artículo 29.c de la Convención), y tampoco se puede excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza (artículo 29.d de la Convención). Los derechos económicos, sociales y culturales, por ser derechos humanos, son inherentes a todos los seres humanos, sin discriminación alguna; asimismo, la Declaración Americana contiene referencias específicas de derechos económicos, sociales y culturales. Vale decir que, si se autoriza la interpretación de la Convención sobre la base del efecto que pueda producir la Declaración Americana y cualquier otro acto internacional de la misma naturaleza, se debe permitir, *a fortiori*, su interpretación también sobre la base de actos internacionales de indiscutible naturaleza vinculante, como las normas del Protocolo de San Salvador. En esto último está el verdadero valor del Protocolo referido. Ahora, el artículo 26 se puede interpretar y complementar por 3 vías: la Declaración Americana; las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura (hoy “Desarrollo Integral”) de la Carta de la OEA; y las normas sustantivas del Protocolo de San Salvador.

Desde el punto de vista de la competencia de los órganos del sistema, existe la posibilidad *ratione materiae* de que tanto la Comisión como la Corte se pronuncien en casos contenciosos por violación de derechos económicos, sociales y culturales, toda vez que la pretensión procesal se configure, en su sustrato jurídico, mediante la invocación del artículo 26 de la Convención (como causa genérica) y los artículos correspondientes de la Declaración Americana, la Carta de la OEA o el Protocolo de San Salvador (como motivo específico).

13 Nótase que se trata de la Carta de la OEA, luego de las reformas introducidas por el Protocolo de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua.

### III. La dimensión institucional del sistema (praxis) y los derechos económicos, sociales y culturales

#### a. La Comisión Interamericana

En ambos órganos del sistema, la temática de los derechos económicos, sociales y culturales ha estado bastante ausente de la agenda de la competencia *ratione materiae*, excepción hecha de los últimos años en los que ha existido una labor por abordar a estos derechos como derechos exigibles y sujetos a la protección de los órganos del sistema.

Sin duda por la diversidad de atribuciones que convencionalmente corresponden a la Comisión Interamericana, ésta ha tenido más oportunidad para tratar sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Así, si revisamos su tarea de realizar informes generales –no de casos contenciosos– sobre países o situaciones generalizada en varios Estados, encontraremos que hay algunas referencias, en muchos casos muy vagas, a los derechos económicos, sociales y culturales.

Una revisión de los informes públicos de la Comisión Interamericana, relativos a las situaciones específicas de algunos Estados, o a la situación general de algunos sectores especialmente vulnerables o expuestos a condiciones de vulnerabilidad, permite construir una tendencia histórica sobre el abordaje de la temática de los derechos económicos, sociales y culturales. Habrá que decir, por tanto, que: a) una primera fase del análisis se puede caracterizar como *embrionaria*, en el tanto y en el cuanto, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales se hacía por medio de los derechos civiles y políticos<sup>14</sup>; b) una segunda fase se caracteriza por el

14 Esto se observa muy claramente en los siguientes documentos: Informe sobre la Situación de los Presos Políticos y sus Familiares en Cuba, en 1962; Informe sobre la Situación de los Presos Políticos y sus Familiares en Cuba, en 1963; Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su Actuación en la República Dominicana, en 1965; Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su Actuación en la República Dominicana, en 1966; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, en 1967; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1969; Informe sobre la Situación de los Presos Políticos y sus Familias en Cuba, en 1970; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador y Honduras, en 1970; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, en 1974; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, en 1976; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, en 1976; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, en 1977; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Uruguay, en 1978; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, en 1978; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, en 1978; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua, en 1978. En estos informes, se analizaba, respecto de Cuba, en muchos casos el derecho

reconocimiento directo de los derechos económicos, sociales y culturales, como categoría individualizada y objeto específico de análisis –ora una situación general en un Estado, ora la situación específica de un derecho en un Estado– en los informes<sup>15</sup>; c) una tercera fase se puede ubicar a partir de 1985, donde se vuelve al esquema de analizar derechos económicos, sociales y culturales, desde la óptica de los derechos civiles y políticos, o se limita su

a la salud en el contexto de la privación de libertad; y en el resto de informes, fundamentalmente la situación de las libertades sindicales, por medio del derecho a la asociación.

- 15 Esta fase comienza con el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador, en 1978, donde la Comisión Interamericana establece una conclusión con un incalculable valor histórico, al señalar: “Numerosas personas, dentro y fuera del Gobierno, citan como una de las principales causas de esta tensión y polarización, las condiciones económicas y sociales que se han ido agravando a través de él por largo tiempo. La Comisión reconoce la gravedad de estas condiciones, las que han sido descritas en el Capítulo X de este Informe. (...) Estas condiciones sociales y económicas explican, en buena medida, graves violaciones de los derechos humanos que han ocurrido y continúan ocurriendo en El Salvador y, a la vez, obstaculizan el disfrute de los derechos económicos y sociales consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Carta de la OEA, en el Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales”; es seguido por el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1979, donde la Comisión analiza siempre los derechos relacionados con la actividad sindical desde la óptica del derecho a la asociación, y a la vez, analiza la situación específica de los derechos a la educación, preservación de la salud y bienestar, y trabajo y justa remuneración; asimismo, el Informe sobre la Situación de los Presos Políticos en Cuba, en 1979, donde nuevamente la Comisión vuelve a analizar elementos del derecho a la salud, a partir de la visión del tratamiento penitenciario; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, en 1980, donde se analiza la situación de los derechos laborales; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Nicaragua, en 1981, donde se analiza nuevamente en forma general la situación de los derechos económicos, sociales y culturales; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Bolivia, en 1981, donde se vuelve a analizar la situación de los derechos de orden sindical desde la óptica del derecho de asociación; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala, en 1981, donde se analiza, al mismo tiempo, la situación de los derechos sindicales desde la óptica del derecho a la asociación, pero también se incorpora un análisis general sobre los derechos económicos, sociales y culturales; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia, en 1981, donde se analiza, nuevamente, la situación de los derechos sindicales desde la óptica del derecho a la asociación; esto se repite en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Suriname, en 1983; en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, en 1983, se analiza detenidamente la situación específica del derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y el derecho a la educación. Se exceptúan, de ese período, el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito, en 1983, y el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de Guatemala, en 1983, porque ahí se abordó la situación general de un sector en especial situación de vulnerabilidad.

reconocimiento sólo a los derechos laborales y sindicales<sup>16</sup>; d) una cuarta fase es el reinicio por la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales, pero analizados a través de sectores específicos especialmente vulnerables<sup>17</sup>; e) una quinta fase, muy parecida a la tercera, en la cual se invisibilizó la temática de los derechos económicos, sociales y culturales, y se la tradujo en clave de derechos civiles y políticos<sup>18</sup>; y f) una sexta fase, muy parecida a la cuarta, por medio de la cual se comienza un análisis dirigido hacia sectores especialmente vulnerables que se mantiene hasta la actualidad<sup>19</sup>.

- 16 Destacan el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Suriname, en 1985, donde se analiza la situación de los derechos sindicales desde la construcción del derecho a la asociación, y se hace una revisión de la “situación” económica, social y cultural, con lo que evidentemente se disminuye el perfil de los derechos económicos, sociales y culturales que se tenía anteriormente. Continúan en esa misma línea: el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala, en 1985; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, en 1985; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, en 1987; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1988; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, en 1989; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1990; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, en 1993.
- 17 En ese sentido: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1993; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, en 1993; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, en 1993; Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las llamadas “Comunidades de Población en Resistencia” de Guatemala, en 1994; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1994.
- 18 En tal sentido: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador, en 1994; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1995; Informe sobre los Hechos Ocurridos en las Localidades de A mayapampa, Llallagua y Capasirca, Norte del Departamento de Potosí, Bolivia en Diciembre de 1996, en 1996 (llama la atención en este informe que, tratándose de una situación que tenía implicación directa con las libertades sindicales y la huelga, la Comisión Interamericana se limita a valorar la situación como un problema de derecho a la vida y la necesidad de una adecuada investigación, según el informe “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos examinará si el Estado boliviano es responsable internacionalmente por la muerte de nueve civiles en los hechos acaecidos en el mes de diciembre de 1996” [párrafo 121]).
- 19 En este orden: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, 1997; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, en 1997 (en este informe, se debe destacar, la Comisión Interamericana hace una reflexión muy interesante sobre los derechos económicos, sociales y culturales, en el marco del artículo 26 de la Convención Americana y el deber de los Estados de promover el desarrollo integral); Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, en 1998; Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Sobre la Condición de la Mujer en las Américas, en 1998; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, en 1999; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana, en 1999; Informe sobre la Situación de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado, en 2000; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, en 2000; e Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Indígenas en las Américas, en 2000.

Sin embargo, en el ámbito de los casos contenciosos, la situación no ha tenido la misma suerte. Una reciente investigación realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), con sede en Argentina, revela que “en el marco del sistema de peticiones individuales ... la [Comisión Interamericana de Derechos Humanos] no ha tenido prácticamente actuación alguna en pos de la efectiva protección de los derechos económicos, sociales y culturales. La casi totalidad de los informes elaborados en casos individuales se refiere a derechos civiles y políticos”<sup>20</sup>.

Efectivamente –y más allá de entrar en la discusión de cuáles son los factores que han condicionado esa realidad– en materia de peticiones individuales, la gran mayoría de éstas se ha dirigido a señalar la afectación de los derechos civiles y políticos, y al mismo tiempo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no ha hecho uso pleno de las potestades del artículo 26 de la Convención Americana, ni de la interpretación extensiva que ordenan los artículos 29.c y 29.d de la misma Convención, respecto de los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en la Declaración Americana, la Carta de la OEA, o el Protocolo de San Salvador.

En el mejor de los casos, existía un acercamiento a la temática de los derechos económicos, sociales y culturales, a partir de los derechos civiles y políticos –similar a las etapas primera, tercera y quinta de la historia de los informes sobre Estados o sobre situaciones generales en varios Estados– o refiriendo a los derechos económicos, sociales y culturales pero sólo desde la óptica de la Declaración Americana, sin tomar en cuenta a la Convención. Así se desprende, por ejemplo<sup>21</sup>, en el caso 6091 donde la Comisión Interamericana encontró responsable al Estado de Cuba de violación al derecho de “preservación de la salud y al bienestar” contemplado en el artículo XI de la Declaración Americana, respecto del encarcelamiento y tortura de Eduardo Capote Rodríguez; asimismo, en el caso 7615, donde se encontró responsable al Estado de Brasil por la afectación del mismo derecho a los indios Yanomami; más recientemente, en el caso 11.303 donde la Comisión Interamericana encontró al Estado de Guatemala responsable de la afectación *inter alia* del derecho a la libertad de asociación de Carlos Ranferí Gómez López, por las agresiones y amenazas realizadas en su contra por “agentes que ostentaban carácter público”, en atención a sus actuaciones como Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacio-

20 Investigación del Centro de Estudios Legales y Sociales, en la producción bibliográfica denominada “*Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: un desafío impostergable*”, editado por el **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, San José, 1999. Pág. 121.

21 Ídem. Págs. 121-123.

nal de Comercialización Agrícola y como Secretario General Adjunto de la Unión de Trabajadores de Quezaltenango<sup>22</sup>.

Sin embargo, en la actualidad se puede apreciar que comienza a surgir una nueva tendencia sobre la posibilidad de que en el sistema interamericano, a través de las peticiones individuales, se logre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, de manera autónoma y a través de la invocación del artículo 26 de la Convención. Así se desprende del caso 12.249, relativo al reclamo que realizan personas viviendo con VIH/SIDA en El Salvador por la falta de medicamentos antirretrovirales. En primer lugar, esta tendencia se observa con la decisión de medidas cautelares adoptadas el pasado 29 de febrero de 2000 por medio de la cual se pedía al gobierno de El Salvador que entregara a las víctimas el tratamiento y los medicamentos antirretrovirales necesarios para evitar su muerte, y las atenciones hospitalarias, farmacológicas y nutricionales necesarias que permitan fortalecer su sistema inmunológico, e impedir el desarrollo de enfermedades o infecciones<sup>23</sup>. En segundo lugar, con el informe sobre admisibilidad del caso que se refiere *inter alia* a la afectación del derecho a la vida, integridad personal y salud de las personas mencionadas, y donde la Comisión señaló que “sí puede utilizar [el artículo 10 del Protocolo de San Salvador] en la interpretación de otras disposiciones aplicables, **a la luz de lo previsto en los artículos 26 y 29 de la Convención Americana**”, para terminar precisando que los hechos denunciados deben ser analizados en la etapa de fondo con la intención “de determinar ... violaciones a los artículos 2, 24, 25 y **26 de la Convención Americana**”, y añadiendo que “los alegatos sobre los artículos 4 y 5 de la Convención Americana, ... tienen un carácter subsidiario y que dependen de la conclusión a la que se arribe respecto al mérito de los alegatos mencionados” anteriormente (especialmente el relativo al derecho a la salud, invocado a través del artículo 26 de la Convención)<sup>24</sup>.

Con esa decisión, la Comisión Interamericana admite su competencia *ratione materiae* para conocer de peticiones individuales sobre violaciones presuntas a derechos económicos, sociales y culturales a través de la infracción al artículo 26 del Pacto de San José, interpretado por el Protocolo de San Salvador, sin perjuicio de la necesaria vinculación e interpretación

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 29-96.

23 Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para 1999 (OEA/Ser.L/V/II.106 Doc 3), Capítulo III, apartado C.1.h. Por vía electrónica consúltese <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo3.htm#1>.

24 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Admisibilidad 29/01. Las citas textuales corresponden, en su orden, a los párrafos 36, 45 y 46. Los resultados son agregados.

que dicho artículo tiene con las normas sobre el Desarrollo Integral de la Carta de la OEA, y con la Declaración Americana<sup>25</sup>.

Hasta el momento, pues, en materia de peticiones individuales, apenas inicia una posibilidad en la praxis de la Comisión Interamericana tendente a la protección autónoma de los derechos económicos, sociales y culturales, mediante el reconocimiento del artículo 26 como una norma que es continente de los derechos económicos, sociales y culturales, y que, por tal razón, forma parte de su competencia *ratione materiae*.

### b. La Corte Interamericana

La Corte Interamericana posee un ámbito de actuación más reducido que la Comisión Interamericana, en la medida que sus atribuciones se limitan al conocimiento de solicitudes de opiniones consultivas, el conocimiento de los casos contenciosos introducidos por la Comisión Interamericana o por los Estados, y la adopción y seguimiento de medidas provisionales.

En cuanto a las opiniones consultivas, en su labor que ya ha significado un total de 16 resoluciones sobre esta naturaleza, no se encuentra —porque las consultas no lo han planteado así— un pronunciamiento directo sobre los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el sistema interamericano. De manera muy específica, y a título personal, el anterior Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Rodolfo Piza Escalante, aludía de la siguiente forma en su voto separado respecto de la opinión consultiva número 4: "...la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, obedece meramente a razones históricas y no a diferencias de naturaleza jurídica de unos y otros; ... los principios de 'desarrollo progresivo' contenidos en el artículo 26 de la Convención, si bien literalmente referidos a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, deben a mi juicio entenderse aplicables a cualquiera de los derechos 'civiles y políticos' consagrados en la Convención Americana, en la medida y aspectos en que éstos no resulten razonablemente exigibles por sí mismos, y viceversa, que

25 Sin embargo, llama la atención que la Comisión Interamericana, en el informe sobre admisibilidad 29/01 (caso 12.249) no refiriera la violación al artículo 26 de la Convención, a través del incumplimiento de las normas referentes de la Carta de la OEA —que tienen mención expresa en la redacción del artículo— de la cual son parte todos los Estados miembros de la OEA, y sí lo hiciera sólo con relación al Protocolo de San Salvador, del cual sólo son parte 12 Estados miembros (hasta la fecha: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay).

las normas de la propia Convención deben entenderse aplicables extensivamente a los llamados 'derechos económicos, sociales y culturales' en la medida y aspectos en que éstos resulten razonablemente exigibles por sí mismos"<sup>26</sup>.

Anteriormente —aunque no trata directamente sobre los derechos económicos, sociales y culturales— la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación de la Convención Americana, y ha establecido alguna jurisprudencia sobre ese particular que, desde le punto de vista de los derechos aludidos, obliga a que los órganos del sistema muestren un comportamiento distinto al observado hasta la actualidad. Así, al resolver la solicitud de opinión consultiva número 3, la Corte Interamericana manifestó: "los tratados deben interpretarse 'de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin' (...). Los medios complementarios de interpretación, en especial los trabajos preparatorios del tratado, son utilizables para confirmar el sentido resultante de aquella interpretación o cuando ésta deje ambiguo u oscuro el sentido o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable (...). Este método de interpretación se acoge al principio de la primacía del texto, es decir, a aplicar criterios objetivos de interpretación. Además, en materia de tratados relativos a la protección de los derechos humanos, resulta todavía más marcada la idoneidad de los criterios objetivos de interpretación, vinculados a los textos mismos, frente a los subjetivos, relativos a la sola intención de las partes". En el dominio de los derechos económicos, sociales y culturales, esto quiere decir que el artículo 26 del Pacto de San José —siguiendo el *obiter dictum* citado— debe ser interpretado como una norma destinada a reconocer y garantizar derechos económicos, sociales y culturales, independientemente de lo que inicialmente hubieran deseado las partes contratantes. Esto obliga a reconocerle, a dicho artículo, imperatividad jurídica propia e ineludible.

Posteriormente, al resolver la solicitud de opinión consultiva número 10, sobre la interpretación de la Declaración Americana en el marco del artículo 64 de la Convención Americana, la Corte sentó la necesidad de que la interpretación de las normas de derechos humanos se hiciera de manera evolutiva y dentro del sistema normativo en el que se encuentra, y más adelante, como forma de ejemplo dijo: "La Carta de la Organización hace referencia a los derechos esenciales del hombre en su Preámbulo (párrafo

26 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva número 4 (OC-4) del 11 de enero de 1984. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Serie A No. 4. Voto Separado del Juez Piza Escalante, párrafo 6.

tercero) y en sus arts. 3.j), 16, 43, 47, 51, 112 y 150 (Preámbulo, párrafo cuarto, arts. 3.k, 16, 44, 48, 52, 111 y 150 de la Carta reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias), pero no los enumera ni los define”<sup>27</sup>.

Más recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver la consulta presentada por los Estados Unidos Mexicanos, que dio lugar a la opinión consultiva número 16, tuvo la oportunidad de retomar el principio de la interpretación evolutiva, como una exigencia ineludible en materia de protección de derechos humanos<sup>28</sup>. Evidentemente, la interpretación evolutiva del Pacto de San José obliga a que su aplicación se extienda hacia realidades fácticas o intenciones no consideradas al momento de su creación, y concretamente, que la interpretación del artículo 26 de la Convención que realicen los órganos del sistema, se haga teniendo en mente que en la actualidad, la conciencia jurídica internacional está cada vez más convencida de la necesidad de reconocer a los derechos económicos, sociales y culturales plena exigibilidad y justiciabilidad.

En materia contenciosa, la posibilidad de pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha sido muy poca, aunque es notorio que, en los últimos años, existe una tendencia muy fuertemente orientada para que por medio de una interpretación evolutiva, y teniendo presente la indivisibilidad de los derechos humanos, se pueda lograr la plena protección de los derechos económicos, sociales y culturales dentro del sistema interamericano. Si bien desde un inicio quedó claro que las violaciones a los derechos humanos pueden ocurrir tanto por comisión como por omisión<sup>29</sup> con lo cual se rompía aquella idea según la cual los

27 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva número 10 (OC-10) del 14 de julio de 1989. La Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Serie A No. 10. Párrafo 39. Nótese que al momento de la redacción de esa resolución la Carta de la OEA sólo contaba con las reformas introducidas por los Protocolos de Buenos Aires y Cartagena de Indias; los artículos citados aluden a los siguientes derechos: libertad individual y justicia social; no discriminación en los derechos fundamentales; no discriminación frente a los extranjeros; derechos sociales; derecho a la educación primaria obligatoria y gratuita cuando la imparta el Estado, educación media con criterio de promoción social y diversificada, educación superior para todos sobre la base de exigencias mínimas de tipo académico.

28 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva número 16 (OC-16) del 1 de octubre de 1999. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Serie A No. 16. Párrafos 111-115.

29 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 29 de julio de 1989. Serie C No. 4. Párrafo 164. Literalmente se expuso: “todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención”.

derechos, “en sus diversas generaciones”, imponían obligaciones de índole distinta a los Estados, en sus últimas sentencias la Corte Interamericana se ha visto en la necesidad de hacer una lectura de los derechos civiles y políticos en “clave social”, y destacan en este punto dos interesantes sentencias que son testimonio vivo de esa necesidad imperiosa presentada en el ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte: el caso Villagrán Morales, y el caso Baena Ricardo y otros.

Respecto del primero, la Corte Interamericana analiza el derecho a la vida e innova respecto de las obligaciones que tradicionalmente se consideraban a cargo del Estado, al señalar: “El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, (...). En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”<sup>30</sup>. De esta forma, al aludir a las condiciones que garanticen una existencia digna, la Corte Interamericana hace una invocación cualitativa sobre el análisis que debe imperar respecto del derecho a la vida, y en ella subyace la necesidad de valorar la vigencia y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este mismo fallo, el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade, y el Juez Alirio Abreu Burelli, hacen un voto concurrente en el que explican el alcance que dan a esa situación, y dicen: “El deber del Estado de tomar medidas positivas se *acentúa* precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo, como son los niños en la calle. La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos”<sup>31</sup>.

En la sentencia sobre el fondo pronunciada en el caso Baena Ricardo y otros, la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de tratar el tema de

30 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Villagrán Morales y otros (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. Párrafo 144.

31 Ídem. Voto Concurrente Conjunto de los Jueces Antônio Augusto Cançado Trindade y Alirio Abreu Burelli. Párrafo 4.

las libertades sindicales, sin embargo, lo realizó— pese a la potestad implícita que tiene para corregir los errores u omisiones de derechos en que incurran las partes, que se desprende del principio *iura novit curia*— por la vía del derecho de asociación contemplado en la Convención Americana, sin referir al artículo 26 y su interpretación e integración por medio de una diversidad de fuentes, en especial las normas relativas al Desarrollo Integral contenidas en la Carta de la OEA, reformada por los Protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua. En esa oportunidad señaló: “La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad”<sup>32</sup>.

Siempre en el contexto de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, no pueden obviarse las resoluciones sobre reparaciones pronunciadas en algunos de sus casos, que tienen que ver con la máxima restitución posible del derecho, haciendo para ello, incluso, acciones que inciden inmediatamente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, en la sentencia sobre reparaciones del caso Aloboetoe y otros, la Corte Interamericana ordenó la reapertura de una escuela en Gujaba y la puesta en operación de un dispensario existente en el lugar<sup>33</sup>. Y en la reciente sentencia del caso Baena Ricardo y otros, se ordena “... reintegrar en sus cargos a los 270 trabajadores ... y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado deberá proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno”<sup>34</sup>.

En el ámbito de las medidas provisionales, la Corte Interamericana recientemente ha tenido una oportunidad muy valiosa para ordenar medi-

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párrafo 156.

33 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aloboetoe y otros (sentencia sobre reparaciones). Sentencia del 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15. Párrafo 116.

34 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párrafo 214 punto resolutivo 7.

das que inciden positivamente en la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, al ordenar la reunificación familiar de Antonio Sension y Andrea Alezy con sus hijos menores en la República Dominicana<sup>35</sup>. En este caso, el Presidente de la Corte Interamericana, Antônio Augusto Cançado Trindade insiste, atinadamente, en que la visión actualizada sobre la protección de los derechos humanos sólo puede realizarse a partir de la indivisibilidad de los derechos humanos, y señala: “Se impone el desarrollo de respuestas a nuevas demandas de protección, aunque no estén literalmente contempladas en los instrumentos internacionales de protección del ser humano vigentes. El problema sólo puede ser enfrentado adecuadamente teniendo presente la indivisibilidad de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales)”<sup>36</sup>.

#### IV. Conclusiones

Lo anterior permite hacer las siguientes conclusiones finales:

1. El sistema interamericano, analizado en sus tres dimensiones (normativo, institucional y político-cultural, aunque en este artículo nos hallamos limitado sólo a los dos primeros) se encuentra en una constante reforma. El sistema interamericano en su dimensión normativa ha tenido una constante reforma en materia de derechos económicos, sociales y culturales en un doble sentido, por una parte, ampliando considerablemente el elenco de derechos económicos, sociales y culturales (pasando de una Declaración con un elenco básico, a una Convención con un elenco referencial, hasta un Protocolo con un elenco propio con bastante detalle), y por la otra, intentando —sin éxito— excluir de la competencia *ratione materiae* de los órganos del sistema el conocimiento de tales derechos. Si bien esto último queda más claro con el Protocolo de San Salvador, donde la competencia *ratione materiae* de los órganos alcanza sólo a “un derecho y medio”, el artículo 26 de la Convención Americana sigue siendo una norma habilitante de competencia, y al mismo tiempo referencial del elenco de derechos económicos, sociales y culturales.
2. La definición normativa del sistema interamericano, aunque no es técnicamente la mejor, sí es muy completa. Digamos que lo ideal hubiera sido que la Convención Americana hubiera hecho un elenco de derechos económicos, sociales y culturales como lo adelantó la

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas Provisionales en el Caso de Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana. Resolución del 18 de agosto de 2000. Serie E No. 3. Punto resolutivo 5.

36 Ídem. Voto Concurrente del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade. Párrafo 7.

Declaración Americana o que el Protocolo de San Salvador hubiera extendido directamente la competencia de la Comisión y la Corte para conocer de la violación de todos los derechos contemplados en ese Protocolo. Si bien no ocurrió ni lo uno ni lo otro, por la vía de la referencia expresa y la interpretación de la Convención, se tiene una construcción de derechos económicos, sociales y culturales bastante extensa y muy prolija. Sobre esto no se han conocido propuestas específicas de modificación a la Convención ni a los Reglamentos de la Comisión o la Corte, que estén orientadas a fortalecer al sistema interamericano. La discusión sobre la reforma es, por ese aspecto, incompleta.

3. En la dimensión institucional, no puede dejar de señalarse que, en la actualidad existe una postura bastante favorable para asumir a los derechos económicos, sociales y culturales dentro de la competencia *ratione materiae* de los órganos del sistema. Si bien es cierto que hasta el momento no se ha tenido una condena específica por afectación del artículo 26 de la Convención (o por afectación del artículo 8.1.a o 13 del Protocolo de San Salvador), poco a poco se ha comenzado a analizar la temática de los derechos en referencia, y se han realizado algunos esfuerzos por interpretar y proteger estos derechos utilizando los derechos civiles y políticos, mediante una lectura de los mismos en “clave social”. Las más recientes actuaciones de la Comisión Interamericana ante peticiones individuales, y las últimas sentencias de la Corte Interamericana son un reflejo de esa postura, que está orientándose cada vez más a permitir el conocimiento autónomo de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.
4. La verdadera reforma al sistema interamericano, tendente a su fortalecimiento, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, está en el cambio de comportamiento institucional de sus órganos, para dar un salto cualitativo hacia la aplicación directa e inmediata del artículo 26 de la Convención Americana en la tramitación de casos, el cual se debe interpretar e integrar por algunas normas de la Carta de la OEA —por requerirlo *expressis verbis* el mismo artículo— por la Declaración Americana y por el Protocolo de San Salvador. No se requiere de una invocación expresa de esto ante la Comisión o la Corte, pues ambas entidades están habilitadas, por el principio *iura novit curia*, para suplir o enmendar las omisiones o errores de derecho en que incurran las partes. No invocar el artículo 26 de la Convención Americana ante una situación de violación a derechos económicos, sociales y culturales que se presente como afectación de derechos civiles y políticos, es una omisión de derecho que puede suplirse por medio del mecanismo anotado.

5. De mantenerse la tendencia observada en la actividad de la Comisión y la Corte, se logrará una reforma al sistema que habrá coadyuvado a su fortalecimiento, sin haber requerido la modificación de la dimensión normativa de éste.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

Revista IIDH

Edición Especial

30-31

Edición Especial

Fortalecimiento del Sistema Interamericano  
de Protección de los Derechos Humanos

30-31

ISSN 1015-5074

INTRODUCCIÓN

OBSERVACIONES SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
EN VÍSPERAS DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA (SAN JOSÉ, JUNIO DE 2001)

*PEDRO NIKKEN*

PARTE I

REFORMA DE LOS REGLAMENTOS DE LA CORTE Y LA COMISIÓN INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

EL NUEVO REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2000):

LA EMANCIPACIÓN DEL SER HUMANO COMO SUJETO  
DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

*ANTÓNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE*

CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AL REGLAMENTO DE LA  
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

*JUAN E. MÉNDEZ*

PARTE II

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

PASOS FIRMES HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

*ROBERTO ROJAS*

REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

*CARLOS M. AYALA CORAO*

EL FUTURO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

*MANUEL E. VENTURA ROBLES*

EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

*CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO*

DERECHOS HUMANOS Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1999-2000

*ARIEL DULITZKY Y FELIPE GONZÁLEZ*

EL PAPEL DE LOS ACTORES DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO

*MARCELA BRICEÑO-DONN*

DESAÍOS DE LA COMUNIDAD DE DERECHOS HUMANOS DE CARA A LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA

*VIVIANA KRSTICEVIC*

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA AL SISTEMA  
INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

*CARLOS RAFAEL URQUILLA*