

EL PROCESO DE REFORMA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO

**ARIEL E. DULITZKY
VIVIANA KRSTICEVIC***

I. LOS MOTIVOS DEL PROCESO Y LA DIRECCIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El sistema interamericano de protección de derechos humanos, formado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte), se encuentra actualmente en un proceso de redefinición de su rol. En sus cincuenta años de funcionamiento, ha evolucionado en un constante proceso de jurisdicción y búsqueda de mayor efectividad de los meca-

* Abogados argentinos, co-directores del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). CEJIL es una organización no gubernamental de carácter regional con sede en Washington, y oficinas en San José de Costa Rica, Río de Janeiro, Paramaribo, y representantes en Buenos Aires, Asunción y Santiago de Chile dedicada a la defensa de víctimas de violaciones a los derechos humanos en el sistema interamericano de derechos humanos. Actualmente CEJIL tramita más de 150 casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus co-directoras son representantes de las víctimas en el 80% de los casos pendientes ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambas han sido redactoras de *Lecciones y Ensayos*.

nismos de protección. Durante este período, ha tenido numerosos logros en la promoción, ejercicio y defensa de los derechos humanos de la región. Desempeñó un papel protagónico cuando predominaban los regímenes autoritarios, identificando y denunciando las graves y sistemáticas violaciones que ocurrían. Su accionar contribuyó a la apertura de espacios en la sociedad civil y creó un clima propicio para el regreso de la plena vigencia de las libertades públicas¹.

Con el advenimiento de gobiernos elegidos democráticamente la situación de derechos humanos en América Latina mejoró considerablemente. Sin embargo, las violaciones de los mismos continúan. Aun cuando la mayoría de los países no tienen políticas de violaciones graves planeadas por el aparato de Estado, la omisión en la investigación y castigo de ejecuciones, torturas y otras violaciones persisten y responsabilizan al Estado internacionalmente. La impunidad sigue siendo una de las constantes en nuestra región en los noventa. Paralelamente, muchos Estados están empeñados en la mejora de la situación de los derechos humanos a nivel local, impulsando reformas legislativas, promoviendo campañas educativas, capacitando a los miembros de la fuerza pública, entre otras acciones. Esta situación impone nuevos retos, demandas y preocupaciones, tanto para los Estados, como para los defensores de derechos humanos y los órganos de supervisión internacional.

Estos cambios favorables en la situación de derechos humanos en el continente no se reflejaron necesariamente ni de manera inmediata en las prácticas de los órganos del sistema interamericano. Hacia finales de la década de los ochenta y en los primeros años de esta década, la Comisión no se caracterizó por tener una actitud acorde con los nuevos tiempos que se vivían. La Comisión expidió durante este período algunas decisiones e informes sobre la situación de derechos humanos que resultaron sumamente valiosas; sin embargo, el razonamiento jurídico de la mayoría de las decisiones no

¹ Cezarado Trindade, A., "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1996): Estado actual y perspectivas," en Bardonnet y Cezarado Trindade (eds.), *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, Academia Internacional de La Haya e IIDH, San José/La Haya, 1996.

fue consistente con las decisiones anteriores ni suficientemente elaborado, ni tampoco lo fueron algunas de las prácticas procesales de la Comisión². La gama de derechos examinados por la Comisión aumentó pero el número de casos resueltos decreció abruptamente en los últimos años aun cuando existen centenares de casos pendientes de una resolución final. Esa actitud de la Comisión se tradujo en la falta de respuesta en muchos de los casos presentados con la consecuente denegación de justicia. Sin embargo, a diferencia de la práctica tradicional de la Comisión durante los ochenta, la misma remitió durante la década siguiente numerosos casos a la Corte. Entre sus principios y 1995, la Comisión se caracterizó por cierta inconsistencia en los criterios y un bajo perfil, debido parcialmente a la falta de juridización de sus prácticas, a la desorganización administrativa, la delegación de decisiones básicas del proceso a la Secretaría de la Comisión, y a la incapacidad de adecuarse a las nuevas condiciones políticas y de hecho.

Entre 1995 y 1996 hubo dos acontecimientos que tuvieron un fuerte impacto en el desarrollo del sistema: el cambio de secretario ejecutivo de la Comisión y la nueva integración de la Comisión. A principios de 1996, Jorge Taiana, ex embajador argentino en Guatemala, asumió sus nuevas funciones como secretario ejecutivo. Mientras tanto, la composición de la Comisión cambió con la renovación parcial de comisionados en enero de 1996³.

Los miembros de la Comisión asumieron una posición activa en el manejo de los asuntos políticos así como administrativos del procesamiento de casos y de elaboración de infor-

² De ello dan cuenta el informe elaborado por la Asociación de Abogados de Nueva York, los sucesivos informes anuales del *International Human Rights Law Group*, el Informe Anual de 1996 de *Human Rights Watch*, etc.

³ En dicha oportunidad, los comisionados Robert Goldman (EEUU), Carlos Ayala Corao (Venezuela), Jean Joseph Eshumé (Haití) asumieron sus puestos. A ellos se agregan Álvaro Tirado Mejía (Colombia), Oscar Lojón Foppiano (Argentina), John Donaldson (Trinidad y Tobago) y Claudio Grossman (Chile). En junio de este año, la Asamblea General de la OEA reeligió a Claudio Grossman y designó a Helio Bixido (Brasil) y Henri Forde (Barbados) en reemplazo de John Donaldson y Oscar Foppiano cuyos mandatos vencen a fin de año.

mes. Una de las principales preocupaciones de la Comisión, fue la de revisar las prácticas procesales de la Secretaría Ejecutiva, en un esfuerzo de establecer criterios transparentes y eficientes de funcionamiento del sistema interamericano, en particular con los casos individuales. Esta nueva práctica se evidenció en las dos últimas sesiones, donde se presentan avances significativos en materias como informes de admisibilidad de casos individuales⁴, parámetros para impulsar soluciones amistosas, criterios para la elaboración de informes sobre países, entre otros⁵.

La evaluación del trabajo de la Corte en estos últimos años resulta más sencilla por el número acotado de decisiones que ella ha tomado. Por un lado, la Corte ha fortalecido la defensa de los derechos humanos a través de su jurisprudencia, especialmente en sus primeros años de funcionamiento, al cual han realizado una especial contribución las opiniones consultivas emanadas de la misma —que suplieron la falta de remisión de casos a la Corte por la Comisión durante un largo período—, así como en la seminal decisión de los casos hondureños. En particular, la interpretación de algunos de los derechos consagrados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención), se ha visto enriquecida por dichas opiniones consultivas. Por el otro, el número pequeño de casos contenciosos que ha tenido oportunidad de examinar⁶, no es representativo en cuanto al número de casos tramitados por la Comisión y al número de violaciones de derechos humanos que se presentan en el continente, como en cuanto a la representatividad misma de los

⁴ Vid., en este sentido, el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev., donde se incluye un número sin precedentes de decisiones de admisibilidad e inadmisibilidad. Doce sobre un total de 31 informes publicados (págs. 49 a 51).

⁵ La Comisión, por primera vez en su historia incluyó una sección donde expuso los criterios por los cuales incluye a ciertos países y no a otros en su Informe Anual donde analiza la situación de los derechos humanos en la región. Vid. *Informe Anual 1996*, cit., págs. 679-681.

⁶ Cabe recordar que sólo los Estados o la Comisión tienen la capacidad de someter casos a la Corte según lo establecido en el art. 61.1 de la Convención.

derechos examinados. La Corte en su actual composición ha elaborado una valiosa jurisprudencia en materia de medidas provisionales y reparaciones. Sin embargo, desde la perspectiva de numerosos juristas, la Corte no se ha abocado a un consistente desarrollo sustantivo de los derechos, con el resultado de que el razonamiento jurídico en las últimas decisiones de la Corte es menos elaborado que en sus primeros años⁷. Ahora bien, los Estados estaban desacostumbrados a recibir demandas internacionales ante la Corte, y a ver a la Comisión en el papel de defensora de las víctimas que le otorga la Convención una vez sometido el caso a la jurisdicción de la Corte; como producto de una sana práctica de la Comisión de enviar casos a la Corte las fricciones entre ella y los Estados aumentarían.

Estos nuevos desafíos y realidades han generado actitudes diferentes por parte de los Estados. Algunos han respondido buscando que este renovado sistema interamericano se convierta en un aliado a la solución de muchos de sus problemas relacionados con la situación de derechos humanos. Estos Estados, entre los que se destaca la República Argentina, se han caracterizado por una actitud cooperante con el sistema de protección internacional tanto a nivel de la Comisión como de la Corte, utilizándolo como un medio para detectar algunas violaciones de derechos fundamentales cometidas tanto por la rama ejecutiva, como legislativa o judicial de sus países, impulsando de esta manera cambios en las políticas o leyes internas dirigidas a superar las situaciones violatorias a la Convención, y remediando violaciones en casos individuales⁸.

⁷ Puede verse en este sentido, las decisiones recaídas en el caso "Genie Lacayo v. Nicaragua", sentencia del 29-I-1997 o en el caso "Caballero Santana", sentencia del 6-XII-1995.

⁸ Podemos mencionar el caso "Verbitsky", donde como resultado de un acuerdo entre el Gobierno argentino, Horacio Verbitsky y sus representantes OEADE, entre otros se logró derogar el artículo 244 del Código Penal argentino que establecía ese delito, así como la aplicación de la nueva legislación al caso del Sr. Verbitsky con el objeto de dejar sin efecto la sentencia condenatoria. Además, las partes acordaron en pedirle a la Comisión que se pronunciara en su informe sobre la compatibilidad del decreto con la Convención Americana. La Comisión expresó su satisfacción por el cumplimiento del acuerdo de solución amistosa y, en observancia de su rol, sostuvo que la derogación de la figura del delito colocaba a la legislación argentina a tono con sus obligaciones internacionales ya que eliminaba

Otros Estados con graves problemas de derechos humanos, como Colombia, se han comprometido activamente en las soluciones amistosas realizadas con el auspicio de la Comisión⁹.

Otros Estados, por el contrario, en respuesta a la evidente voluntad de la Comisión de trabajar más eficientemente para la protección de los derechos en la región —en particular aquellos que se vieron más afectados—, adoptaron una postura defensiva. La respuesta fue proponer reevaluar y modificar la estructura y el funcionamiento del sistema. El mayor propulsor de los cambios es el Perú, que tiene pendientes más de ciento cincuenta casos ante la Comisión y cuatro ante la Corte¹⁰.

En junio de 1996, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), reunida en Panamá, aprobó una resolución encomendando al Consejo Permanente “la

debitas restricciones a la libertad de expresión protegida en la Convención (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe nro. 22/94, Caso 11.012, Argentina, Solución Amistosa, 20-IX-1994, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1994, OEA/Ser.L/V/II.94 Doc 9 rev.1).

⁹ El caso “Trujillo” es un ejemplo importante de cómo puede utilizarse el proceso de solución amistosa ante la Comisión. A raíz de un acuerdo entre las partes con el objetivo de lograr esa solución, se conformó una Comisión conjunta del gobierno y las ONG para asegurar que el gobierno cumpliera sus promesas de investigar y sancionar a los responsables de las torturas, desapariciones y homicidios que ocurrieron en la región de Trujillo, Valle; y de indemnizar a los familiares de las víctimas. El 31 de enero de 1995, el presidente Samper aceptó públicamente, por primera vez en la historia colombiana la responsabilidad del gobierno en un caso de violación de derechos humanos. Este significativo reconocimiento de responsabilidad se hizo como resultado del contundente informe presentado por la llamada “Comisión Trujillo” en el cual se concluyó que las fuerzas gubernamentales eran responsables del asesinato y la desaparición forzada de por lo menos treinta y cuatro de las víctimas de Trujillo ocurridas en 1990. Sin embargo, el proceso de solución amistosa sigue vigente entre las partes porque aún no se han satisfecho todos los puntos del acuerdo al que se llegó ante la Comisión, especialmente en los aspectos relacionados con el reclamo básico de justicia.

¹⁰ Los casos se refieren en su mayoría a violaciones al derecho a la vida o violaciones graves a las garantías del debido proceso. Entre ellos, la demolición intencional de una prisión a fin de debelar un motín, causando la muerte de más de un centenar de procesados. Corte IDH, caso “Meira Alegria y otros”, Perú.

realización de una evaluación del funcionamiento del sistema con miras a un proceso que permita su perfeccionamiento, incluida la posibilidad de reformar los instrumentos jurídicos correspondientes, así como los métodos y procedimientos de trabajo²⁰. Asimismo, resolvió promover un diálogo entre los Estados miembro, entre éstos y la Comisión y la Corte, así como con expertos, con miras a contribuir a esta tarea.

Como parte del proceso, el secretario general de la OEA, César Gaviria Trujillo, y la Comisión, convocaron a un seminario sobre "El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos", en el que participaron representantes de los Estados del hemisferio, expertos y algunas organizaciones no gubernamentales, el cual se llevó a cabo del 2 al 4 de diciembre de 1996 en Washington, DC (en adelante, *seminario de diciembre*)²¹. Es en este contexto que el secretario general preparó un documento titulado "Hacia una nueva visión del sistema interamericano de derechos humanos", a fin de enriquecer el proceso de debate. El documento fue distribuido a las misiones permanentes y fue presentado al Consejo Permanente de la Organización, y el Dr. Gaviria se refirió a aspectos centrales del mismo en el seminario de diciembre.

Frente al seminario de diciembre de 1996, y a fin de retomar la dirección del debate, los Estados llamaron a una reunión de funcionarios de gobierno convocada por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA. La misma se llevó a cabo en abril de 1997 en Washington, DC (en adelante, *seminario de abril*). El siguiente evento de importancia para el proceso de reforma del sistema fue la Asamblea General de la OEA llevada a cabo en junio de 1997.

Como resultado del proceso de evaluación del sistema interamericano se han generado dos posiciones encontradas. La una, de cuestionamiento por parte de algunos de los Estados miembro de la OEA. Países como Perú, México y en cier-

²⁰ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Seminario sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Minutas de las Exposiciones realizadas por los Participantes*, OEA/Ser/L/V/II.95, Doc. 28, 11-III-1997.

ta medida Chile¹² han propuesto iniciativas que, de aprobarse, debilitarían especialmente el trabajo del sistema interamericano. Entre las propuestas que vienen impulsando estos países se encuentran la de establecer reglas restrictivas en la admisibilidad de las peticiones y en la legitimación procesal, limitar la producción de informes generales y especiales tanto sobre casos concretos como sobre la situación de derechos humanos en algunos países, determinar una estricta confidencialidad en el procedimiento y en los informes de la Comisión, incrementar el control político sobre los órganos del sistema, y diluir las funciones de la Comisión a través de reorientar su trabajo hacia la promoción de los derechos humanos. La otra posición, representada por algunos gobiernos, los defensores de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales¹³, las víctimas y sus familiares, que aboga por la consolidación, la judicialización y la mayor efectividad del sistema interamericano¹⁴.

A continuación comentaremos algunas de las propuestas de reforma del sistema que se han discutido en virtud del documento del secretario general y las posiciones de los distintos Estados según fueran expresadas en el marco de los diferentes eventos convocados con motivo del proceso de evaluación del sistema.

II. ANÁLISIS DE ALGUNAS DE LAS PROPUESTAS EN DISCUSIÓN

1. La necesidad de mantener un proceso abierto de debate sobre las reformas al sistema

A modo de preámbulo del debate sobre la evaluación del

¹² Chile estuvo trabajando en líneas muy restrictivas en el comienzo del proceso de evaluación. Sin embargo, recientemente con el cambio de embajador ante la OEA es de esperar que la cancillería chilena presente propuestas más claras de apoyo al sistema.

¹³ Un resumen de las posiciones de las organizaciones no gubernamentales se encuentra en el pronunciamiento que 160 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos presentaron a la 27^a Asamblea General de la OEA, Lima, Perú, 2/5-VI-1997 titulado "La Asamblea General: Una oportunidad para los Derechos Humanos".

¹⁴ Nro. 2, pág. 35.

sistema quisiéramos presentar nuestra postura sobre la necesidad de mantener un diálogo fluido entre los distintos actores relevantes en el sistema interamericano; esto es, los gobiernos, los órganos del sistema, las organizaciones no gubernamentales y defensores de víctimas ante dichos órganos.

El proceso de evaluación del sistema puede tener aspectos sumamente positivos, si sirve para una evaluación transparente de las prácticas de la Comisión y la Corte, modificaciones en la legislación de los Estados que permitan un sistema de protección más eficaz; en suma, que promueva las modificaciones necesarias para mejorar la protección de los derechos de los individuos en las Américas. Para lograr este objetivo es importante que la discusión de evaluación se dé en el marco de un debate abierto que no se restrinja a los Estados, más específicamente, que vaya más allá de la perspectiva de las cancillerías de los distintos países de la región; y que incluya expertos en protección internacional y en derecho interno, los miembros de los órganos del sistema, organizaciones no gubernamentales, etcétera. Si bien son los Estados quienes tienen el poder de decidir qué hacer, ellos no deben olvidar que los beneficiarios del sistema son las personas del continente.

En este sentido, el seminario de diciembre de 1996 convocado por la Comisión contó con una participación del pleno de la Comisión y la Corte, miembros de Secretaría de ambos órganos, e invitados eminentemente gubernamentales, pero también se convocó en calidad de expertos a algunos académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales; en contraste, el seminario de abril de 1997, convocado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos con participación de expertos gubernamentales, contó únicamente con participación gubernamental. En este segundo evento, los presidentes de la Comisión y de la Corte fueron invitados para dar un discurso inicial, y los secretarios ejecutivos de ambos órganos fueron solamente invitados en calidad de observadores. Los miembros de la Corte y la Comisión no fueron invitados para participar ni siquiera como observadores para presenciar los debates de los Estados; tampoco fueron invitados a participar expertos de carácter no gubernamental o miembros de organizaciones no gubernamentales. El resultado del primer seminario se recogió en un documento de carácter más comprensivo y profundo que el documento resultado del segundo

evento, que tuvo el carácter de una declaración negociada diplomáticamente acotada al tema de la promoción en derechos humanos.

Afortunadamente, la resolución sobre reforma del sistema emanada de la Asamblea General de Lima también llama a un debate abierto. La resolución establece textualmente en su punto 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 entendidos 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"¹⁵. Es importante que este compromiso se traduzca en hechos.

3. La Comisión: ¿promoción o defensa?

La Comisión actúa como órgano de promoción y defensa de los derechos humanos en virtud de las facultades que le otorga la Carta de la OEA —art. 112—¹⁶, su Estatuto y Reglamento que determinan tiene jurisdicción sobre todos los Estados miembro de la organización a los que supervisa en virtud de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y también actúa de acuerdo a las facultades específicas de la que la inviste la Convención respecto a los Estados partes en la Convención (arts. 41 y sigs.). En virtud de las normas de constitución de la Comisión, ella tiene facultades adicionales al procesamiento de casos individuales; así, la

¹⁵ La redacción de este artículo surgió de una propuesta efectuada por distintas organizaciones no gubernamentales encabezadas por CENJ, a distintas delegaciones gubernamentales (Canadá, E.E.U.U., Argentina, Nicaragua). Salvo algunas matizaciones como las frases "cuando proceda" o "según resulte adecuado", la propuesta fue aceptada casi integralmente. La bastardilla nos pertenece.

¹⁶ La Comisión es un órgano central de la OEA incorporado a su estructura básica a través de su inclusión en la Carta de la Organización, a diferencia de la Corte que fue creada como uno de los órganos de supervisión de las obligaciones de los Estados en virtud de la Convención.

Comisión tiene la facultad de realizar informes especiales sobre temas específicos, sobre la situación de derechos humanos en los países del hemisferio, puede realizar asesorías técnicas a los Estados, funciones educativas, etcétera.

Una de las discusiones que se está dando en el marco del proceso de reforma es si la Comisión debería abocarse al trabajo de promoción o al de defensa de los derechos humanos, y en qué proporción; ello, contraponiendo el trabajo de asesoría y educación en derechos humanos —que por otra parte realizan varios órganos de la OEA y otros organismos— al del trabajo de protección a través del procesamiento de casos individuales —prerrogativa única de la Comisión—.

En este sentido, la embajadora Beatriz Ramacciotti, representante permanente del Perú ante la OEA, sostuvo: "El nuevo escenario hemisférico, caracterizado por el respeto al Estado de Derecho y la creciente consolidación democrática e integración regional, nos obliga a reflexionar sobre las necesidades del presente y el nuevo rol que deben cumplir las instituciones interamericanas... En ese contexto, tenemos hoy la oportunidad, y la responsabilidad a la vez, de prestar particular atención a la promoción de los valores y principios contenidos en la Declaración y en el Pacto de San José... Es con esa convicción, es decir que el sistema interamericano de derechos humanos debe reorientarse, que la Organización ha iniciado la difícil y compleja labor de llevar adelante el proceso de su evaluación con miras a su perfeccionamiento, a fortalecer todo aquello que sea necesario preservar y para reformar todo lo que sea necesario renovar o cambiar"¹⁷.

Por su parte, el Gobierno Mexicano ha sostenido: "La Comisión Interamericana y la Corte fueron instituidas en un momento álgido de la confrontación Este-Oeste, por lo que ambas instituciones tenían una serie de funciones bastante claras en la defensa y promoción de los derechos humanos, ya que existían gobiernos autoritarios y violadores sistemáticos de los derechos humanos. Sin embargo, los tiempos han cam-

¹⁷ Palabras de la embajadora Beatriz Ramacciotti en ocasión de la inauguración del Seminario sobre "El Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos", 24-XII-1996, versión oficial reportada en dicho seminario.

biado en nuestro continente y en la mayoría de estos países se goza y disfruta de la democracia representativa, por lo que las objetivos y funciones de la CIDR y la Corte a finales de los '90 es muy distinta a los difíciles '60 y '70, por lo que es fundamental que se adecuen los procedimientos y las fórmulas para la protección, defensa y fomento de los derechos humanos dentro de los citados órganos interamericanos...¹⁸.

El énfasis del tema de la promoción en la discusión ha tenido por objeto diluir las tareas de la Comisión, tratando de re-dirigir sus funciones hacia la prevención con un trabajo de educación sin aumentar sus recursos, a fin de debilitar el trabajo en el procesamiento de casos individuales. Como defensores de derechos humanos con un trabajo sostenido en la utilización del mecanismo de peticiones individuales, creemos que el mismo es de vital importancia para la defensa de los derechos de las personas en la región. A través de nuestro trabajo en conjunto con organizaciones de derechos humanos de carácter local y defensores de derechos humanos hemos tenido, en numerosos casos, un fuerte impacto. Lo cual constituye un paso a la judicialización y la efectiva protección de los derechos que no debe dejarse de lado. Más aún, es crucial que se aumenten los recursos y materiales para que la Comisión y la Corte puedan responder diligentemente en el procesamiento de casos individuales.

En este punto, la posición de México y Perú se contraponen a la de otros países que consideran que si bien la promoción de los derechos humanos reviste gran importancia, ella no debe ser asumida a costa de una función única de la Comisión y la Corte como es la jurisdicción contenciosa. Incluso, algunos Estados han sugerido que "la OEA debería considerar si sería apropiado y eficaz, y si habría posibles conflictos de intereses si se contara con una entidad de promoción de derechos humanos que sea en su mayor parte dictaminadora. Es posible que la promoción de los derechos humanos sea demasiado importante para dejarla en manos de una Comisión que ya tiene en sus manos muchas otras responsabilidades vitales"¹⁹.

¹⁸ Correograma de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Consultoría Jurídica, Coordinación de Derechos Humanos, CDH-00587, en poder de los autores.

¹⁹ Comentarios sobre la evaluación y mejoramiento del sistema in-

Durante el seminario de abril, representantes de distintos gobiernos pusieron énfasis en la necesidad de no debilitar el trabajo de protección de la Comisión. En ese sentido se pronunciaron, entre otros, Jamaica, Paraguay, Argentina, Canadá, EE.UU.

3. *El acceso de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a la Comisión*

Se ha tratado de reducir de distintas maneras el acceso de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a la Comisión. Una de las propuestas que está impulsando México es que las organizaciones no gubernamentales que no tengan sede en el país denunciando no puedan litigar casos contra ese Estado. Dicho Estado ha sostenido que "las comisiones de derechos humanos gubernamentales, *ombudsman* o procuradurías nacionales sean los principales conductos para que la CIDH conozca denuncias... Se pretende prohibir que las denuncias o competicionarios sean de un tercer país o un organismo internacional que esté alejando de la realidad histórica y cultural mexicana"²⁷. Ello, por una parte, eliminaría la posibilidad de muchas organizaciones de carácter regional o internacional de litigar casos ante el sistema —ello es válido para la mayoría de las organizaciones con un trabajo sostenido en el litigio de casos: CEJIL, International Human Rights Law Group, Human Rights Watch/Americas, etcétera—. Esta propuesta, creemos, que no va a tener mayor vuelo porque está claramente en contra de lo establecido en la Convención y el Reglamento de la Comisión, pero demuestra la animosidad de la cancillería mexicana respecto de la protección internacional.

Sin embargo, hay otra propuesta que también podría tener impacto en el acceso tal es el exigir la representación legal de la víctima o sus familiares para poder presentar un caso a nivel internacional. De acuerdo con lo establecido en la

teramericano de derechos humanos efectuados por EE.UU., OEA/Ser.O CP/ CAP/P-120097, 21-IV-1997. Original inglés. Traducción oficial, pág.19.

²⁹ Carta del 29-V-1997 de Miguel Ángel González Félix, *consejero jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, CIDH-750 en los archivos de los autores.

Convención, en su artículo 44, "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental reconocida en uno o más de los Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte". Esta norma ha sido interpretada de forma amplia admitiendo la presentación de peticiones sin un poder legal de representación de la víctima o sus familiares. El Reglamento de la Comisión establece expresamente en su artículo 26 que "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental reconocida en uno o más de los Estados miembro de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones... en su propio nombre o en el de terceras personas ... asimismo, la Comisión podrá, *motu proprio* ... iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin".

El acceso generoso a la protección internacional hace posible que aquellas víctimas más vulnerables —sin acceso al conocimiento técnico y en situaciones de riesgo— tengan la posibilidad de acceder a un último recurso de justicia a través del litigio a nivel internacional. Estas reglas amplias de legitimación procesal permiten que las violaciones de los derechos básicos sean tratadas, y eventualmente remediadas por medio del uso del sistema regional de protección de los derechos humanos. En este sentido, el profesor Douglas Cassell ha sostenido: "En naciones violentas [que todavía existen en nuestro hemisferio], con fallas graves en la protección judicial de los derechos, las víctimas que han sido ejecutadas, desaparecidas, o que se encuentran detenidas pueden no tener la posibilidad de presentar una denuncia internacional, mientras que aquellas personas más cercanas a las víctimas pueden ser intimidadas. La incapacidad de defender sus derechos frente a una comisión internacional puede ser aún mayor si son pobres, iletrados, no cuentan con un abogado y tienen temor y desconfianza de la capacidad de respuesta del poder judicial"²¹.

Dejar la denuncia internacional pendiente de una persona que puede ser fácilmente intimidada, hostigada o incluso

²¹ Douglas Cassell, escrito inédito sobre el proceso de reforma del sistema interamericano en poder de los autores.

ejecutada pone un costo demasiado alto al proceso internacional. Las reglas que permiten un amplio acceso al foro internacional actúan como una verdadera garantía colectiva de los derechos fundamentales y evita los riesgos que un sistema formalista puede tener en la posibilidad efectiva de las víctimas de acceder a la protección internacional²⁴.

4. La relación entre la Comisión y la Corte

Una de las propuestas más interesantes que está en el debate es la de transformar la relación de trabajo entre la Comisión y la Corte a fin de hacer más eficiente la labor de los órganos con el objeto de garantizar el principio de igualdad de las partes, y la integridad del sistema de protección de los derechos humanos. En este sentido, y siguiendo la más avanzada doctrina en el tema, el secretario general y algunos gobiernos coinciden en la importancia de evitar que la Corte duplique las tareas de determinación de los hechos que realiza la Comisión. Es decir, distribuir de manera razonable las funciones de investigación entre ambos organismos en aras de una economía procesal que evite la duplicación de ciertas actividades. Una alternativa plausible es la propuesta del secretario general de otorgarle de manera fundamental la tarea de la determinación de los hechos a la Comisión, con el objeto de que solamente de modo excepcional, la Corte los vuelva a tratar cuando sean hechos sobrevinientes y relevantes²⁵.

Otro tema que atañe a la imparcialidad de la Comisión, es el rol que cumple ante la Corte. En la actualidad, la Comisión actúa en calidad de parte, como defensor de las víctimas ante la Corte. Este rol genera la apariencia de parcialidad ya que pasa de ser juez de las partes —víctimas y Estados— en el trámite ante ella, a ser abogado de las víctimas y adversario del Estado en el trámite ante la Corte. La Comisión debe

²⁴ Krstićević, Viviana, "The Development and Implementation of Legal Standards Relating to Inequity in the Inter-American System of Human Rights Protection", *Interights Boletín*, Londres, 1996, págs. 91 y sigs.

²⁵ En el mismo sentido véase, Brisman, Michel y Karen Levit, Janet, "Fact Finding Initiatives for the Inter-American Court of Human Rights", en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Rafael Nieto Navia (ed.), San José, 1994, págs. 443 y sigs.

actuar en un rol que le permita garantizar la realidad así como la apariencia de imparcialidad a la manera de un ministerio público a nivel local en interés de la integridad del sistema de protección. Como contrapartida de ello, también coincidimos en la importancia de la representación independiente y directa de los peticionarios ante la Corte, como la recomienda el documento del secretario general, la memoria del Estado argentino, de Canadá y de E.E.UU., entregadas durante el seminario de abril²⁴.

Un tema adicional que se vincula con la apariencia de imparcialidad es la facultad de la Comisión de enviar casos a la Corte. En orden a eliminar la falta de imparcialidad, o bien, se debería establecer la posibilidad de que los peticionarios tengan la legitimidad para someter un caso a la Corte —a la manera del Protocolo 9 a la Convención Europea de Derechos Humanos—, o la Comisión debería evaluar con especial atención la solicitud de los peticionarios de que un caso sea enviado o no a la Corte²⁵.

5. *Transparencia del sistema: admisibilidad y duración del procedimiento*

Una materia en la cual el sistema ganaría mucho en claridad es la de fijar con exactitud los criterios y trámite de ad-

²⁴ Para conocer la opinión acerca de la necesidad de la representación independiente de las víctimas, véase el editorial de *La Gaceta de C&JH*, nro. 3, noviembre-diciembre 1994. En el mismo sentido, Méndez, Juan, "La participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *La Corte...*, cit., págs. 321-332; Grossman, Claudio, "Desapariciones en Honduras: La necesidad de representación directa de las víctimas en litigios sobre Derechos Humanos", en *The Modern World of Human Rights*, IDH, San José, 1998, págs. 325-373 y Cançado Trindade, Augusto, "El sistema...", cit., especialmente págs. 81-86.

²⁵ C&JH ha expresado en distintas oportunidades, ante distintas Comisiones y el secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana que ésta debería incluir alguna definición de criterios de cuándo remitir un caso a la Corte, utilizando para ello al menos el lenguaje de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-5, párrs. 25 y 26 y en la Opinión Consultiva OC-13 párr. 50. Algunas de los comisionados han expresado sus reservas a este respecto señalando que la Comisión debe mantener plena discreción en este aspecto y que su par europeo se ha negado rotundamente a establecer criterios específicos.

misibilidad de los casos ante la Comisión Interamericana, tal como acertadamente lo señala el documento del Dr. Gaviria, los documentos presentados por Colombia, E.E.UU., Argentina, Canadá durante el seminario de abril; así como numerosas ponencias de los gobiernos durante este seminario. El tema de la admisibilidad y la duración del procedimiento debe establecerse de acuerdo a reglas flexibles pero razonables que establezcan plazos ciertos para la toma de determinaciones²⁶. La duración excesiva de la tramitación de casos ante el sistema interamericano atenta contra la eficacia de sus respuestas a denuncias de violaciones a derechos humanos²⁷.

²⁶ Vid. Dulitzky, Ariel, *La Duración del Procedimiento ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos Responsabilidades Compartidas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (en prensa).

²⁷ A modo de ejemplo, la Comisión Interamericana tardó casi seis años para declarar admisible un caso sosteniendo que seis años constituye un retraso injustificado de los tribunales nacionales. Vid. Informe nro. 10/96, del 5-III-1996, párr. 41, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995*. La Corte, por su parte, necesitó tres años para sostener que cinco años no constituye un plazo razonable, caso Genie, sentencia de 29-I-1997, párr. 81. Éste no es un problema exclusivo del sistema interamericano, sino que está presente tanto en los mecanismos de Naciones Unidas como de Europa. En este último, fue uno de los motivos que condujo a reformar todo el sistema europeo. *Council of Europe, Report of the Committee of Experts for the Improvement of Procedures for the Protection of Human Rights, The Possibility of Merging the European Commission and European Court of Human Rights*, par. 11 y *Council of Europe, Explanatory Report to Protocol N° 11 to the European Convention on Human Rights*, par. 23. En 1993, el sistema europeo tardaba como promedio 5 años y 7 meses para resolver casos (4 años y 4 meses en la Comisión y 1 año y 3 meses en la Corte). Henry Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context*, Oxford, Clarendon Press, 1996, págs. 580-591. En el Comité de Derechos Humanos instituido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la duración total del procedimiento lleva entre dos y tres años, aunque ha habido casos que han tardado en ser resueltos más de cinco años, cf. Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, N.P. Engel Publisher, Kehl, Strasbourg, Arlington, 1993, págs. 588-589. En el sistema interamericano no existen estadísticas similares, sin perjuicio de ello, puede observarse la duración que han tenido las últimas cuatro causas resueltas por la Corte Interamericana. El caso "El Amparo", se inició el 10-VIII-1990 ante la Comisión y la sentencia de reparaciones de la Corte es del 14-IX-1998, es decir seis años y un mes. En el caso "Neira Alegria", la denuncia en la Comisión fue recibida el 31-

Tanto los Estados como los peticionarios necesitan garantizar un sistema que no permita que la toma de ciertas decisiones se atribuya a causas políticas, o a arbitrariedades. Si la determinación del número de informes no depende de la madurez de los casos ni del plazo transcurrido, sino de la voluntad y esfuerzo de un relator o abogado de Secretaría, los Estados y peticionarios ciertamente pueden atribuirlo a razones que no necesariamente sean adecuadas. Los recursos económicos y humanos de la Secretaría de la Comisión que permitan la contratación de personal experto y el pago de salarios para la gradual asunción de la función de comisionado a tiempo completo, constituyen una condición necesaria para que la misma responda eficientemente a los reclamos de los Estados, expertos y representantes de las víctimas.

Un sistema transparente de admisibilidad debería establecer algunos puntos esenciales, no todos ellos recogidos en la propuesta del secretario general, entre los cuales están los siguientes: Primero, contar con un registro inmediato de toda comunicación recibida con la respectiva notificación de recepción inmediata a los peticionarios. Segundo, dar traslado inmediato a los gobiernos de cualquier comunicación que les concierna a fin de permitirles actuar en esa situación o caso; todo ello en el entendido de que el registro de las comunicaciones o el traslado al gobierno no implica que exista un caso contra el Estado, de lo que debería dejarse constancia en la nota inicial. Tercero, refutar las facultades de la Secretaría Ejecutiva de rechazar *prima facie* las solicitudes sin dar al gobierno la posibilidad de solucionar sus propios temas, más aun cuando la secretaria no tiene facultades para declarar la inadmisibilidad de un caso. Cuarto, promover el establecimiento de un procedimiento de reconsideración de las decisiones de inadmisibilidad por parte de la Comisión, siguiendo el modelo del Comité de

VIII-1987 y la sentencia de reparaciones de la Corte data del 19-IX-1996, un total de 9 años. Por su parte, en el caso "Caballero" la petición original fue presentada el 5-IV-1989 y la sentencia de reparaciones de la Corte es del 29-I-1997, siete años y 10 meses. Finalmente la denuncia original en el caso "Génis" fue introducida el 15-II-1991 y la Corte dictó sentencia el 29-I-1997, seis años y 11 meses. Estos casos darían un promedio total del sistema interamericano de siete años y cinco meses.

Derechos Humanos de Naciones Unidas. Quinto, establecer un sistema especial de registro y trámite de las peticiones de medidas cautelares por su carácter urgente. Sexto, el cumplimiento de los plazos establecidos en los reglamentos.

6. *La confidencialidad y el uso de la prensa*

Algunos Estados están seriamente preocupados por lo que consideran un uso perjudicial de la prensa por parte de algunos de los usuarios del sistema. Sostienen que muchas veces sus gobiernos son condenados por la prensa por la sola presentación de un caso ante la Comisión Interamericana²⁸.

Frente a ello existe una importante función de la prensa de mantener informada a la opinión pública²⁹. La difusión del trabajo de la Comisión y la Corte cumple un rol fundamental en la promoción de los derechos humanos en el hemisferio y contribuye a la transparencia del sistema. Las noticias de prensa no van a cesar con el establecimiento de reglas de confidencialidad sobre el procedimiento, ya que las víctimas van a seguir gozando de la libertad de informar a la opinión pública sobre las denuncias sometidas ante el órgano internacional en virtud de las reglas establecidas en el propio tratado para proteger la libertad de expresión. Sin embargo, las reglas de confidencialidad pueden limitar la transparencia del proceso.

²⁸ Así en la nota citada del Gobierno mexicano se sostiene que: "Los reportes y recomendaciones de la CNUDH deberían ser confidenciales, toda vez que la publicidad con tintes amarillistas que realizan las organizaciones no gubernamentales a los casos en cuestión vicia la solución legal que puedan dar los Gobiernos a los peticionarios".

²⁹ La Corte Interamericana ha sostenido que: "[R]esulta contradictorio con la Convención todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir o difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención, y todo ello con independencia de si esas restricciones aprovechan o no al gobierno". (párrafo 55) y que "[N]o basta... que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquellos que se dedican profesionalmente a la comunicación social, puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio" (párr. 78). Opinión Consultiva OC-5 citada.

Frente a estas tendencias contrapuestas, la alternativa de crear un secretario de Prensa de la Comisión, tal como propone el secretario general contribuiría enormemente a superar estos problemas. Esta iniciativa permitiría la emisión de comunicados de prensa y la consulta para confirmar información brindada por los peticionarios o los Estados. Así se llegaría a un balance razonable de intereses respecto de información falaz o malintencionada. Otra alternativa para clarificar las prácticas sería que la Comisión imite el proceder de la Corte Interamericana y de su par europeo de emitir comunicados de prensa cada vez que adopta una decisión informando del contenido de la misma.

7. La doctrina de pertinencia

El secretario general en su documento sostiene que es necesario que haya más de una violación a los derechos protegidos y que los recursos judiciales a nivel interno fracasasen para que se pueda procesar un caso. Allí se sugiere que se establezca una doctrina de la pertinencia a fin de dejar de lado casos que no deban ser objeto de una decisión judicial. En el mismo sentido, algunos Estados han esbozado una doctrina de la discrecionalidad, que consistiría en la selección de casos ejemplares a fin de establecer precedentes interamericanos a modo de una Corte Suprema Interamericana. Algunas cortes supremas tienen el poder discrecional de actuar sólo en aquellos puntos en los que no haya una jurisprudencia clara o consistente de los tribunales inferiores. Esto es razonable en sistemas que establecen varias instancias para la garantía judicial de derechos, y cuando la decisión de la corte suprema obliga a los tribunales inferiores. En el caso del sistema interamericano, la Comisión y la Corte constituyen un último —y muchas veces único— resguardo de justicia.

Sin embargo, el propósito de los sistemas de protección es salvaguardar los derechos básicos de cada individuo en virtud de su dignidad, y en segundo lugar, algunos de los mecanismos fueron asimismo pensados en el entendimiento de que actuarían como sistemas de alerta temprana para evitar las violaciones graves y masivas que ocurrieron en Europa en la Segunda Guerra Mundial y que sensibilizaron a la comunidad toda a fin de crear un sistema de protección internacional. Teniendo en cuenta el propósito y la historia de los

mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, no compartimos con el secretario general su propuesta de establecer uno que permita eliminar casos en su etapa de admisibilidad en virtud de un criterio discrecional.

Más aún, es muy factible que la discrecionalidad de la facultad política el rol de la Comisión en la etapa inicial. No todos los Estados estarían sujetos a las mismas reglas, ya que aquellos Estados con mayor influencia política podrían evitar que se trataran ciertos casos sensibles. Por otra parte, no todas las víctimas tendrían acceso a la garantía de sus derechos. Es razonable sostener que el sistema interamericano no puede ni debe procesar todas las denuncias que recibe, como de hecho rechaza un número considerable de ellas. Pero la solución al trámite de casos es definir con claridad las pautas de admisibilidad, publicando todas las decisiones que la Comisión adopte en esta materia.

En suma, es un error técnico y político el asimilar el sistema internacional de protección a una corte suprema, o hacer de la protección internacional una facultad discrecional, ello iría en contra del objeto y propósito del sistema interamericano y, por ende, socavaría su mandato.

8. Sobre el vínculo operativo con las autoridades judiciales nacionales

El vínculo del sistema interamericano con las autoridades judiciales nacionales es basal a fin de lograr la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas en nuestro hemisferio. En ese sentido, hay dos áreas en particular donde el sistema debería profundizar la relación con dichas autoridades.

La primera se refiere a la adopción de la legislación nacional necesaria para garantizar el cumplimiento de las decisiones de los órganos del sistema interamericano. En este área es fundamental crear instituciones o adaptar las existentes para facilitar el cumplimiento a través de los actos del poder judicial³⁰. Es importante que los Estados adopten mo-

³⁰ Dichos mecanismos no deben circunscribirse solamente a las sentencias de la Corte, como lo sugiere el documento del secretario general.

delos similares a los seguidos por Colombia (legislación que establece el procedimiento de ejecución de las recomendaciones relativas a indemnizaciones) o el proyecto de ley argentino (hace obligatorio el cumplimiento de todas las recomendaciones y si el Gobierno no está de acuerdo debe remitir el caso a la Corte).

Una segunda área de profundización de las relaciones entre ambos sistemas de protección es la relación y, en especial el involucramiento, de los *ombudsmen*, fiscalías, defensorías en el sistema interamericano propuesta por el Dr. Gaviria. Ella tiene la capacidad de enriquecer el sistema de protección de los derechos humanos.

Con el objetivo de aprovechar la experiencia y conocimiento de las realidades nacionales y contactos con los distintos actores involucrados en los casos de los *ombudsmen*, podrían contemplarse las siguientes posibilidades de su participación en el sistema interamericano: Primero, se le puede solicitar en determinados casos que practique algunas pruebas que la Comisión le pida o que aporte medios probatorios que posea; segundo, se le puede solicitar que produzca opiniones en derecho sobre determinados puntos que la Comisión le requiera; tercero, se lo puede incorporar en algunos de los procedimientos de solución amistosa; cuarto, es factible considerar la posibilidad de que la Comisión le dé traslado de una petición inicial simultáneamente a la autoridad competente (Embajada, Ministerio de Relaciones Exteriores, etc.) y al respectivo *ombudsmán* para que formule las observaciones o aporte la información que estime conveniente.

Sin embargo, creemos que violaría reglas básicas del proceso establecer procedimientos desiguales basados exclusivamente en la calidad del peticionario, tal como propone su documento. La rapidez en el procedimiento debe depender de la gravedad y urgencia del caso y de la prueba aportada no de quien la presenta.

9. Autonomía funcional y situación presupuestaria del sistema

También compartimos casi todas las sugerencias relacionadas con el fortalecimiento de la administración del sistema, entre otras la de que la Comisión debería elegir su secretario ejecutivo y su personal y controlar su presupuesto, lo cual aparece en el documento del secretario general. La auto-

nomía administrativa del sistema, sin duda, le puede imprimir una mayor eficiencia y celeridad en sus funciones²¹.

Como ya hemos explicado, la capacidad de la Secretaría de la Comisión de invertir mayores recursos en la contratación de personal experto y el pago de salarios para la gradual asunción de la función de comisionado a tiempo completo, es una condición necesaria para que la misma responda eficientemente a los reclamos de los Estados, expertos y representantes de las víctimas. De este modo, aunque la Comisión y la Corte modificaran sus Reglamentos y prácticas tal como parece ser la tendencia del actual proceso en que se halla el sistema, no necesariamente ello se traduciría en una mayor celeridad y eficiencia en la tramitación de los casos. Podrán darse pasos importantes en este sentido, pero mientras la Comisión cuente con un número reducido de abogados en su Secretaría, al igual que la Corte, mientras por restricciones económicas los órganos carezcan de la posibilidad de reunirse con mayor regularidad en sesiones ordinarias y extraordinarias por plazos acordes con las responsabilidades que tienen asignadas, el problema de la duración de los procedimientos no podrá ser solucionado satisfactoriamente²².

²¹ La Comisión, a diferencia de la Corte, depende directamente de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), lo que produce, entre otras consecuencias, la carencia de autonomía financiera. En la práctica se traduce, por ejemplo, en que la Comisión Interamericana no pueda decidir por sí sola ni siquiera la compra de una computadora.

²² Algunos ejemplos prácticos pueden ilustrar la escasez de recursos de los órganos y el lugar de preponderancia que ocupan dentro del marco de la OEA. Las últimas publicaciones de las sentencias, medidas provisionales y opiniones consultivas de la Corte Interamericana han sido financiadas por la Unión Europea. En otras palabras, las publicaciones oficiales del único tribunal judicial dentro de la Organización de Estados Americanos es pagada por otra organización regional y no por la propia OEA. La Comisión con siete miembros a tiempo parcial y con tres abogados en su Secretaría, durante 1998, se reunió en dos Sesiones Ordinarias de tres semanas cada una y dos Sesiones Extraordinarias de una semana la primera y un día la segunda. En estas sesiones celebró cuarenta audiencias en un periodo ordinario y sesenta y tres en el siguiente. Además aprobó informes de administración, sobre el fondo y de solución amistosa, realizó una visita *in loco* a México, visitó prisiones en Estados Unidos y Venezuela, tuvo tres misiones especiales a República Dominicana, Argentina y Guatemala, otorgó treinta medidas cautelares, participó en trece casos ante la Corte Interamericana, organizó un Seminario sobre Derechos Humanos, terminó la consideración

En el mismo sentido, EE.UU. sostuvo la importancia de que la Comisión controle su personal y su presupuesto: "la Comisión debería asumir control exclusivo de su personal. Debería tener la autoridad básica para contratar, transferir, disciplinar o despedir a los que se hallan a su servicio. Debido a la índole singular de su labor, la Comisión necesita contar con un conjunto especial de reglas de personal que le permitan más flexibilidad al respecto que lo que le permiten las normas actuales de la OEA. Dichas reglas deberían otorgar también a la Comisión la autoridad para contratar expertos externos para que se desempeñen como asesores, relatores o miembros. La Comisión debería administrar también su propio presupuesto, tal como ahora lo hace la Corte"³³. Canadá asimismo expresó: "Canadá apoya la propuesta de dar a la Comisión el control de su presupuesto, como es ya el caso de la Corte. Esta medida reforzaría la independencia de la Comisión, que es un aspecto importante para asegurar un sistema interamericano efectivo de protección de los derechos humanos. El Canadá propone que esta materia sea objeto de consideración futura en toda deliberación dirigida al mejoramiento del sistema interamericano de derechos humanos"³⁴.

El análisis legal de la jurisprudencia, los reglamentos y la actuación práctica de la Comisión y la Corte, queda limitado en sus efectos a un necesario aumento de los recursos financieros que se asignan a ambos organismos. Los Estados miembro de la OEA deberían dar los pasos necesarios para cumplir con el artículo 40 de la Convención Americana que dispone que la Secretaría de la Comisión "debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión". En efecto, el gobierno canadiense sostuvo: "El otorgamiento de recursos humanos y financieros es claramente uno de los medios más eficaces para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos"³⁵.

de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y finalmente tramitó 816 casos. Todo ello con un presupuesto que representa aproximadamente el 3% del total del presupuesto de la OEA.

³³ Documento presentado en el seminario de abril, pág. 22.

³⁴ Documento presentado en el seminario de abril, pág. 48.

³⁵ Documento presentado en el seminario de abril, pág. 48.

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El sistema interamericano ha demostrado ser sumamente útil como instrumento para la defensa y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, la Comisión y la Corte aún no han desarrollado todas las potencialidades que la Convención Americana sobre Derechos Humanos les otorga; y han sido objeto de merecidas e inmerecidas críticas por los distintos actores del sistema interamericano.

El proceso de evaluación del mecanismo regional de protección debe servir para identificar aquellas áreas en las que sea necesario esclarecer criterios y procedimientos, así como proponer las reformas necesarias teniendo en cuenta la experiencia comparada a la luz de las realidades de nuestro continente. Ello sin perder de vista que el propósito de la discusión debe ser el fortalecer el mecanismo de protección de los derechos humanos. En este proceso es crucial que se garantice la amplia participación de expertos en el área de derechos humanos, los miembros de los órganos del sistema, los Estados, las organizaciones no gubernamentales y defensores de las víctimas.

Los valores de guía del proceso de reforma deben ser la celeridad, la transparencia, la igualdad entre las partes, la seguridad jurídica, la despolitización, y la eficacia del procedimiento ante la Comisión y la Corte. Ello debe complementarse con la condición necesaria para que estas garantías sean efectivas, esto es el dotar a ambos órganos de suficientes recursos económicos y humanos para que puedan desempeñar cabalmente sus funciones.

Sin embargo, la eficacia de la reforma necesita más que de los órganos de protección, requiere asimismo la voluntad política de los Estados de cumplir con las obligaciones asumidas en la Convención, modificando la legislación y las prácticas a nivel local cuando sea necesario y, por cierto, cumpliendo con las recomendaciones y sentencias de los órganos del sistema³⁶.

³⁶ Dos ejemplos ponen en evidencia lo crucial del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión y sentencias de la Corte y la interrelación con los intereses de los Estados que propugnan modificaciones al sistema interamericano. En el último año, los dos órganos del sistema recomenda-

Para llevar a cabo este proceso de diálogo y perfeccionamiento no es necesario reformar los instrumentos convencionales del sistema interamericano. Basta la discusión amplia, enriquecedora y de buena fe de los múltiples actores del mismo que posteriormente se refleje en modificaciones de normas reglamentarias o estatutarias, en contribuciones económicas, en voluntad y apoyo político a un sistema regional protectorio de los derechos humanos básicos.



ron (en el caso de la Comisión, Informe 43/96, "General Gallardo *c/* México") y/o ordenaron (en el caso de la Corte, sentencia del 17-IX-1997, "Loayza Tamayo *contra* Perú") la liberación de personas injustamente privadas de su libertad. Precisamente dichas decisiones se tomaron en casos que involucran a los dos principales países impulsores de las reformas más restrictivas del sistema (México y Perú) y al día de la fecha ambos Gobiernos se encuentran en rebeldía, pues ninguno de los dos Estados ha cumplido con las decisiones del sistema interamericano.