

## EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PRESENTE Y FUTURO

Lic. Víctor RODRÍGUEZ RESCIA \*

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Antecedentes del Sistema Interamericano.* III. *Instrumentos interamericanos más recientes referidos a los derechos humanos.* IV. *La Comisión Interamericana.* A) *La Comisión antes de la Convención Americana.* B) *La Comisión después de la Convención Americana.* V. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos.* A) *Aspectos procesales generales.* B) *El procedimiento contencioso.* C) *El procedimiento consultivo.* D) *Las medidas provisionales.* E) *La víctima ante la Corte Interamericana.* VI. *Evaluación del sistema interamericano de derechos humanos.* A) *Problemas estructurales.* B) *Problemas normativos.* C) *Aspectos procesales.* D) *Otros desafíos.* VII. *Conclusión.*

### I. INTRODUCCIÓN

El sistema interamericano de protección de derechos humanos se encuentra conformado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos principalmente, junto con sus protocolos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador),<sup>1</sup> y el relativo a la abolición de la pena de muerte,<sup>2</sup> y las tres convenciones interamericanas sectoriales sobre prevención y sanción de la tortura,<sup>3</sup> desapari-

\* Profesor de los Cursos de Derechos Humanos I y II de la Universidad de Lasalle, San José, Costa Rica. Funcionario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente las opiniones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o de su Secretaría.

<sup>1</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimotercero periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. A la fecha no ha entrado en vigor.

<sup>2</sup> Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. Aprobado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990, en el vigésimo periodo ordinario de la Asamblea General de la OEA. En vigor desde el 28 de agosto de 1991.

<sup>3</sup> Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985 en el decimoquinto pe-

ción forzada de personas<sup>4</sup> y prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer.<sup>5</sup>

Obviamente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948,<sup>6</sup> cumple un papel importante para aquellos Estados miembros que todavía no han ratificado la Convención Americana, pero también para los Estados parte en ésta, porque opera como derecho consuetudinario y es una fuente de derecho importante, porque incluso suple lagunas jurídicas como en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales. Precisamente, en 1998 se celebró el quincuagésimo aniversario de este importante instrumento regional que incluso, para orgullo de los americanos, precedió por unos meses a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Sin embargo, los antecedentes del sistema interamericano de derechos humanos son de mucho más data e inclusive, a veces ignoramos que constituyen precedentes vitales para el sistema universal de protección de derechos humanos.<sup>7</sup> Hablamos de la Declaración del Pueblo de Virginia de 1776<sup>8</sup> y de la creación de la Corte Centroamericana de Justicia,<sup>9</sup> primer tribunal internacional del mundo, donde incluso se le reconocía *locus standi* al individuo, situación que aún no es reconocida para el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>10</sup> Cabe también recordar como antecedente, que en América se sistema-

riodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. En vigor desde el 28 de febrero de 1987.

<sup>4</sup> Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de la Asamblea General de la OEA. En vigor desde el 29 de marzo de 1996.

<sup>5</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará". Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigesimocuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. En vigor desde el 5 de marzo de 1995.

<sup>6</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

<sup>7</sup> Remontándonos a tiempos más remotos, resulta ilustrativo recordar que América tiene su propia historia en materia de derechos humanos. Cabe destacar el esfuerzo desplegado por Fray Bartolomé de las Casas por establecer la unidad del género humano, antecedente necesario para afirmar que "los hombres nacen libres y permanecen libres e iguales en derechos", lo que a la postre fue un corolario de la Revolución Francesa.

<sup>8</sup> La Declaración del buen pueblo de Virginia fue el primer instrumento sobre derechos humanos de carácter general y no la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa.

<sup>9</sup> Creada por el Pacto de Washington en 1907 e instalada en San José, Costa Rica, en 1908. Operó hasta 1918.

<sup>10</sup> De acuerdo con el artículo 61.1 de la Convención Americana, "(s)ólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte".

tizó el derecho de asilo político, institución sumamente peculiar en nuestro sistema interamericano al que luego se dio forma en la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo de 1933.

Pero es hasta después de la Segunda Guerra Mundial que podemos hablar de un verdadero inicio de lo que podríamos llamar un “progresivo”<sup>11</sup> sistema de protección interamericano de derechos humanos. Cincuenta años después, es tiempo suficiente para evaluar un sistema de derechos humanos que dio sus primeros pasos dentro de un marco geo-político que, en buena hora, se ha modificado: se ha pasado de un plano casi generalizado de gobiernos de facto hacia una democratización de los sistemas de gobierno, con las excepciones del caso.

Se pretende con este artículo reseñar el desarrollo del sistema interamericano de protección de derechos humanos para arribar a una evaluación de algunos de los temas que más podríamos cuestionar pensando en su mejoramiento. Resulta especialmente grato hacerlo en momentos en que Brasil y México, dos de los Estados más grandes y con una importancia política y económica innegables en las Américas, han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>12</sup> Ésta es una posición que enaltece el sistema interamericano, máxime en el caso de México que, en una ocasión anterior, por medio de un alto funcionario manifestó que:

...consideraba prematuro el establecimiento de la Corte [Interamericana] y estimaba más práctico y promisorio que, con la experiencia y prestigio que adquiriera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se llegue a formar una conciencia en los Estados Americanos acerca de la posibilidad y conveniencia de sujetar sus actos en este campo a un tribunal internacional.<sup>13</sup>

No obstante, ese mismo día (19 de noviembre de 1969) la delegación mexicana hizo una nueva declaración, en el sentido de que su gobierno estaba en favor del establecimiento de una Corte Interamericana de

<sup>11</sup> Parafraseando a Nikken, según el cual desde la aprobación de la Declaración Universal de 1948 se percibe una importante evolución de los instrumentos jurídicos creados con el fin de proteger los derechos humanos, y así se aprecia una tendencia progresiva de los mecanismos menos vigorosos hacia los que ofrecen un mayor grado de garantía y de fuerza vinculante. NIKKEN, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*, El. Civitas, Madrid, 1987, p. 39.

<sup>12</sup> Brasil lo hizo el 10 de diciembre de 1998 y México el 16 del mismo mes y año.

<sup>13</sup> Así se expresó el delegado Icaza ante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Actas y Documentos, OEA/Ser. K/XVL/1.2. p. 356.

Derechos Humanos en el entendido de que la competencia de ésta sería opcional.<sup>14</sup>

Ahora más que nunca se requiere de actitudes claras de los Estados miembros de la OEA en relación con su aval al sistema interamericano de protección de derechos humanos, máxime que Trinidad y Tobago, en una decisión sin precedentes en el sistema, denunció la Convención Americana el 26 de mayo de 1998, lo cual debe ser objeto de un fuerte debate en los órganos políticos de la Organización, puesto que, aun cuando la denuncia a tratados internacionales es un derecho que asiste a los Estados Parte en ellos, entratándose de tratados de derechos humanos, como en este caso, debido a la especial naturaleza de los mismos,<sup>15</sup> el tratamiento al instrumento de denuncia debe ser diferente, o mejor aún, no debería existir, ya que se viola el principio *pro homine* y se pone a los habitantes de ese Estado en una posición de desmejoramiento de su situación de protección anterior. En ese sentido, si en algún momento se pensara en revisar la Convención Americana, el artículo 78 sería materia inobjetable de cuestionamiento.

## II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Los derechos humanos en general, no pueden abstraerse de las circunstancias sociopolíticas del momento. Ello debido a que, en principio, sólo los Estados —técnicamente hablando— cometen violaciones a los derechos humanos y son ellos mismos los que crean y aprueban los instrumentos legales para su protección (tanto internos como internacionales). Así, los sistemas de protección internacional se crean, necesariamente, dentro de un marco político regional o universal, donde la forma en que la comunidad internacional se encuentre organizada juega un papel medular. Así por ejemplo, es notable la dificultad para establecer un sistema regional de protección de derechos humanos en el continente asiático debido a la ausencia de una organización política regional fuerte que sirva de marco referencial para la discusión y aprobación de los instrumentos internacionales adecuados y que, además, puedan resultar eficaces.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Los tratados de derechos humanos —ha dicho la Corte Interamericana— “están orientados, más que a establecer un equilibrio de intereses entre Estados, a garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano”. Corte I.D.H. “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-I/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1.

El sistema interamericano tiene la peculiaridad de que sus antecedentes son los de más data de los sistemas regionales con la excepción del europeo.<sup>16</sup> Es a partir del Congreso Anfictiónico de Panamá (1826) que se desencadena una serie de Congresos y Conferencias Interamericanas en las que se desarrollan los principios del panamericanismo y los ideales bolivarianos.<sup>17</sup>

Cuando se realiza la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz, en Chapultepec, México, 1945, ya el sistema regional americano tenía más de un siglo de desarrollo. Fue en ese momento que se establecieron las bases para pasar de la Unión Panamericana a una Organización de Estados Americanos fortalecida y bien organizada políticamente, lo cual permitió trabajar en forma pionera en la protección regional de los derechos humanos y además, jugar un papel relevante en lo que sería la creación de la Organización de las Naciones Unidas, no sólo por lo numeroso de los Estados americanos, sino por la experiencia desarrollada y por los principios de solidaridad puestos en práctica ante situaciones de agresión de potencias extranjeras experimentada a través de su historia, especialmente, en las postrimerías de la independencia de España.

La Conferencia Interamericana de Chapultepec, mediante su resolución XL sobre Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre, encomendó al Comité Jurídico Interamericano (CJI) la redacción de un proyecto de declaración en esa materia que pudiera ser luego una Convención y también le encomendó la redacción de un proyecto de estatuto de una Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero ese último proyecto no fue elaborado porque el CJI consideró que los sistemas constitucionales de los países americanos representaban un obstáculo y requerían primero una transformación profunda hacia lo interno.<sup>18</sup>

El momento culminante de este proceso fue la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia en 1948. Ade-

<sup>16</sup> NIETO NAVIA, Rafael, *Introducción al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos*, Editorial Temis, S. A., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, p. 9.

<sup>17</sup> Un análisis detallado sobre el desarrollo del sistema interamericano puede verse en NIETO NAVIA, Rafael, *op. cit.*

<sup>18</sup> Cfr. MÁRQUEZ RODRÍGUEZ, Edith, *Las relaciones entre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, edición conmemorativa de los quince años de la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de los veinticinco de la firma del Pacto de San José de Costa Rica y de los treinta y cinco de la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 298.

más de una serie de acuerdos vitales para el sistema interamericano, en dicha Conferencia se creó la Carta de la OEA y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Sólo un bagaje regional tan basto como el americano podría hacer posible la promulgación de tantos instrumentos internacionales en una sola reunión internacional.

Fue hasta 1959 en que la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Chile, encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de otro proyecto de Convención de Derechos Humanos y otro de creación de una Corte de Derechos Humanos u otros órganos de protección. Así, el proceso continuó con la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos con funciones de promoción y protección de Derechos Humanos pero sin competencia para tramitar quejas individuales. Ya para 1965, se le habían ampliado sus funciones para que pudiera recibir denuncias individuales mediante el Protocolo de Río de Janeiro. En 1967, el Protocolo de Buenos Aires dio a la Comisión carácter de órgano de la OEA.

El artículo 145 de la Carta de la OEA reformada por dicho Protocolo quiso dejar clara la naturaleza y fines de la Comisión al estipular que *[m]ientras no entre en vigor la convención interamericana sobre derechos humanos a que se refiere el capítulo XV, la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observancia de tales derechos.*

Con sus nuevas funciones, le correspondió a la Comisión Interamericana elaborar un proyecto de Convención Americana sobre Derechos Humanos y se convocó a una Conferencia especializada sobre la materia para 1969 en San José, Costa Rica, la cual tuvo por resultado la emisión de dicha Convención, la que entró en vigor hasta 1978, cuando se hizo el depósito del undécimo instrumento de ratificación.

Es así como con la entrada en vigor de la Convención Americana, el sistema interamericano de protección de derechos humanos se transformó en un sistema dual, con dos regímenes distintos, no sólo en cuanto a los derechos protegidos, sino respecto a los órganos y procedimientos de protección. El primer sistema es el aplicable a los Estados miembros de la OEA que no hayan ratificado la Convención Americana y el otro es exclusivo para los Estados partes en dicha Convención.

En síntesis, podemos decir que el sistema interamericano se caracteriza por mantener una progresividad<sup>19</sup> en cuanto a la protección de los

<sup>19</sup> *Supra* nota 12.

derechos humanos en el Continente que se puede resumir en el siguiente proceso:

1. Se adoptó la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre por medio de un órgano político de la OEA.<sup>20</sup> Si bien surgió como una declaración de principios, la misma práctica de los Estados miembros le ha otorgado un valor jurídico más allá de una mera recomendación. Sobre el valor jurídico de la Declaración Americana, la Corte Interamericana se refirió en forma clara a dicho punto en su opinión consultiva OC-10/89.<sup>21</sup>

2. Fue hasta 1959 que durante la 5a. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Chile se elaboró un proyecto para crear una Convención Interamericana y se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual inició funciones a partir de 1960, cuando se aprobó su Estatuto.

3. Durante la 2a. Conferencia Interamericana en Río de Janeiro de 1965, se ampliaron las facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que pudiera recibir comunicaciones o quejas individuales.

4. En la 3a. Conferencia Interamericana en Buenos Aires de 1967, se aprueba un Protocolo de reformas a la Carta de la OEA con el fin de incluir a la Comisión como un órgano más de ella. Además, se determinó la creación de una "Convención Interamericana de Derechos Humanos" para 1969.

5. Fue en 1969 cuando se adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya mayor virtud es darle carácter convencional a la protección de los derechos humanos en las Américas y crear órganos y mecanismos de protección con competencia más amplia y precisa para garantizar una mayor eficacia jurídica. Con la entrada en vigor de dicho instrumento en 1978, es que se plantea la doble estructura del sistema interamericano por la existencia de dos distintos regímenes:

a) Un régimen dirigido a Estados no ratificantes de la Convención Americana, que es el mismo utilizado antes de 1965 para aquellos Estados que únicamente eran miembros de la OEA y a los cuales se les aplica la Declaración Americana.

b) Un régimen para los Estados ratificantes de la Convención Americana mediante el cual se establecen dos órganos de protección: la

<sup>20</sup> Fue adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), en virtud de una resolución tomada por la propia Conferencia.

<sup>21</sup> *Infra* nota 26.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (que ya existía, pero se redefinieron sus funciones en el Pacto de San José) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sistema, para que un asunto sea considerado por este Tribunal, se requiere que el Estado miembro haya ratificado la Convención Americana y, además, aceptada la competencia jurisdiccional de la Corte.

6. Adopción de Protocolos de enmienda a la Convención Americana: Protocolo a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador de 1985) y Protocolo a la Convención Americana contra la Pena de Muerte.

7. Adopción de Convenciones Interamericanas específicas de protección de derechos humanos.<sup>22</sup>

### III. INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS MÁS RECIENTES REFERIDOS A LOS DERECHOS HUMANOS

Dentro del marco de la misma Asamblea General de la OEA de 1985 que aprobó el Protocolo de Cartagena de Indias, el cual enmendó la Carta de esa Organización, los Estados miembros abrieron para la firma la “Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura”.

Este instrumento establece una detallada definición sobre la tortura e indica quiénes serían los responsables de este delito. Los Estados partes no sólo se comprometen a castigar severamente a los perpetradores de la tortura sino además a tomar medidas para prevenir y sancionar cualquier otro trato cruel, inhumano o degradante dentro de sus jurisdicciones. Así, una persona acusada de cometer tortura no puede evitar su castigo, bajo los términos de esta Convención, al huir al territorio de otro Estado parte.

Esta Convención entró en vigencia el 28 de febrero de 1987, treinta días después del depósito del segundo instrumento de ratificación. En el caso *Paniagua Morales y otros contra Guatemala*, la Corte Interamericana, por primera vez, determinó que dicho Estado, además de haber violado el artículo 5 de la Convención Americana referente a la tortura, lo hizo también en relación con los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Supra* notas 4, 5, 6 y 7.

<sup>23</sup> Corte IDH. *Caso Paniagua y otros*. Sentencia del 8 de marzo de 1998. Punto resolutivo 3.

El *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte*, fue aprobado en el vigésimo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (Asunción, Paraguay, 1990). Su génesis se remonta a 1969, cuando se redactaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde no tuvo éxito un esfuerzo concertado para incluir una provisión que hubiera prohibido absolutamente la pena capital. Este instrumento aboliría la pena de muerte a lo largo de todo el hemisferio mediante la ratificación del Protocolo por los Estados Parte.

Durante la vigesimocuarta sesión ordinaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Belém do Pará, Brasil, se aprobó la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, la cual entró en vigor el 28 de marzo de 1996, treinta días después del depósito del segundo instrumento de ratificación.

Este instrumento establece una detallada definición de la desaparición forzada e indica quiénes son los responsables de este delito. Los Estados Partes se comprometen no sólo a no practicar, permitir, o tolerar la desaparición forzada sino también a sancionar a los autores, cómplices y encubridores de este delito dentro de sus jurisdicciones; se comprometen a adoptar las medidas legislativas para tipificar la desaparición forzada como delito y a cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar tales desapariciones tomando las medidas necesarias para cumplir con los compromisos de la Convención.

Asimismo, tipifica el delito entre aquellos que justifican la extradición, para que una persona acusada del delito no evite su castigo al huir al territorio de otro Estado Parte.

Durante la vigesimocuarta sesión ordinaria de la Asamblea General de la OEA celebrada en Belém do Pará, Brasil, se aprobó la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* "Convención de Belém do Pará", la cual entró en vigor el 5 de marzo de 1995, treinta días después del depósito del segundo instrumento de ratificación.

Este instrumento establece una detallada definición de la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia física, sexual y psicológica y establece que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, además de todos los derechos humanos consagrados por los instrumentos regionales e internacionales. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar tanto políticas como medidas específicas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

#### IV. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

##### A) *La Comisión antes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*

La Comisión Interamericana fue creada por la 5a. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile, 1959. El 25 de mayo de 1960 el Consejo de la OEA aprobó su primer estatuto y lo enmendó en junio de 1960, fecha en la cual inicia sus labores.

*Funciones:* De acuerdo con el artículo 19 de su Estatuto, entre otras funciones le corresponde a la Comisión:

- a) Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.
- b) Formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas.
- c) Preparar estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.
- d) Solicitar informes a los gobiernos sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.
- e) Servir como cuerpo asesor de la OEA en materia de derechos humanos.

Otras funciones que tiene la Comisión son las referentes al examen de la situación general de los derechos humanos en un Estado (Country Reports). Las características de este procedimiento son:

- Todos los Estados miembros de la OEA están sujetos a este examen.

No existe un procedimiento ordenado de normas para hacer los exámenes pero la práctica ha sido consistente en cuanto a su origen:

- a) Se puede iniciar por la existencia de un número considerable de comunicaciones individuales (1er. Informe sobre Chile).
- b) También se podrá originar a petición de algún órgano de la OEA (Informe sobre Bolivia a pedido del Consejo Permanente).
- c) A petición del mismo Estado miembro (Informe sobre Panamá).
- d) Como seguimiento por la Comisión de un informe emitido con anterioridad (2o. Informe sobre Suriname o los Informes sobre Cuba).

La génesis de la Comisión va de la mano con que la OEA no deseaba crear un órgano regional que interfiriera con los asuntos internos de los Estados Miembros. Se pretendía originalmente que realizara actividades de promoción y educación en derechos humanos a partir de la realización de estudios, simposios, reuniones sobre asuntos genera-

les, pero sin inmiscuirse en la observancia de los derechos humanos en países específicos.

Sin embargo, la misma Comisión interpretó que se le había otorgado la función de velar por la protección de los derechos humanos, defenderlos y promover su observancia. Era obvio que para ello, las facultades que se le concedieron eran insuficientes para realizar esas funciones. Así, la Comisión inició la realización de actividades no contempladas explícitamente en su Estatuto pero consideraba que implícitamente eran necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. Precisamente, fue el sometimiento de numerosas quejas contra los gobiernos, lo que estimuló a la Comisión a realizar una interpretación extensiva de su Estatuto.

La OEA no cuestionó esos procedimientos lo que implicó una aceptación tácita de su validez.

Esta evolución culminó con la intervención de la Comisión en el caso de la República Dominicana que la transformó de un “grupo de estudios” en un órgano de la OEA para la protección de los derechos humanos.

Bajo ese esquema, la principal función que tuvo la Comisión fue enfrentar el problema de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos (Somoza en Nicaragua, Stroessner en Paraguay, eliminación de partidarios de Batista en Cuba en 1960) y no la de investigar violaciones aisladas, que era como funcionaba el sistema europeo. Ello con el fin de documentar la existencia de las violaciones y presionar para mejorar la situación general de los derechos humanos en el país que se tratara. Para poder obtener efectos positivos, el procedimiento se caracterizó por su flexibilidad para poder “tomar conocimiento” de las denuncias de violaciones de derechos humanos, pedir informaciones al Gobierno y formularle recomendaciones finales. A grandes rasgos, las características de ese proceso eran las siguientes:

- a) Poner en movimiento el procedimiento sin examinar requisitos de admisibilidad de la denuncia.
- b) Ejercer un papel muy activo para pedir información e investigar por todos los medios a su alcance (testigos, periódicos, ONG's, visitas *in situ*, etcétera).
- c) Publicitar los hechos para presionar a los gobiernos.
- d) Enviar el resultado de la investigación a los órganos políticos de la OEA para su discusión y aprobación.
- e) No era necesario agotar los recursos de la jurisdicción interna.

Fue hasta 1965 que, mediante la Resolución XXII de la 2a. Conferencia Extraordinaria se autorizó a la Comisión para conocer y examinar comunicaciones individuales, investigarlas y formular recomendaciones al Estado. A diferencia de la etapa anterior, en esta nueva fase sí se requería verificar, como medida previa, el agotamiento de los recursos internos. Este requisito dio al traste con la práctica flexible que la Comisión venía desarrollando y representó un obstáculo a la principal función de la Comisión al retrasar una rápida respuesta de la Comisión a una situación de violación seria y sistemática de Derechos Humanos. Igualmente, se acentuó el carácter *cuasi* judicial de la Comisión, lo que le quitó flexibilidad para investigar su propia cuenta.<sup>24</sup>

La solución para este desfase procesal fue agregar al Estatuto de la Comisión el artículo 9 (bis) para conservar el procedimiento flexible, por una parte, y agregar el nuevo (*cuasi*-judicial) para conocer de violaciones de ciertos derechos humanos establecidos como "fundamentales" en la Resolución XXII (artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana). Este proceso resultó ser más técnico porque además del agotamiento de los recursos internos, debía presentarse la denuncia dentro de los plazos establecidos y la Comisión emitía una opinión denunciando una violación de los derechos humanos a la par de recomendaciones dirigidas al Estado.

En 1967 se aprobó el Protocolo de Buenos Aires durante la 3a. Conferencia Interamericana Extraordinaria. Con ello se dio el paso necesario para el fortalecimiento institucional de la Comisión al modificarse el artículo 51 de la Carta e incluirla como un órgano más de la OEA. No obstante, no se le concedieron nuevas atribuciones.

*Derechos a proteger.* El artículo 1.2 del Estatuto de la Comisión establece que "por derechos humanos se entiende los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos". Se ha tratado de desvirtuar el carácter vinculante de los derechos contemplados en la Declaración Americana y se ha contrastado incluso con la Convención Americana, por ser ésta un tratado internacional propiamente dicho

<sup>24</sup> Ello a pesar del numeral 26.2 del Reglamento de la Comisión que dispone: "...la Comisión podrá, *motu proprio*, tomar en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren los elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin". Sin embargo, esta norma que es del todo viable, no pareciera tener sustento en la Convención Americana.

y aquella no.<sup>25</sup> Lo cierto es que al haber sido adoptada unánimemente por los Estados ligados a la Carta de la OEA, la Declaración tiene también un irrefutable carácter vinculante,<sup>26</sup> además de ser fuente de derecho internacional al ser invocada constantemente por los Estados, tanto en foros internacionales como para informar la creación de leyes nacionales.

Además, la Comisión Interamericana (al igual que la Corte Interamericana), tienen una competencia ampliada para interpretar “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”.<sup>27</sup> En su opinión consultiva OC-1/82, la Corte Interamericana interpretó la frase “otros tratados” citada, de la siguiente

<sup>25</sup> Ilustrativa es la posición de los Estados Unidos de América en sus observaciones al proceso consultivo OC-10/89 ante la Corte Interamericana, cuando manifestó: “[l]a Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre representa una noble enunciación de las aspiraciones de los Estados Americanos en cuanto a los derechos humanos... Sin embargo, a diferencia de la Convención Americana, no fue redactada como un instrumento jurídico y carece de la precisión necesaria para resolver complejas dudas legales. Su valor normativo estriba en ser una declaración de principios básicos de carácter moral y de carácter político y en ser la base para velar por el cumplimiento general de los derechos humanos por parte de los Estados Miembros; no en ser un conjunto de obligaciones vinculantes...”. Por su parte, el Estado de Costa Rica, en una desacertada y contradictoria opinión, muy diferente a la posición garantista que siempre la ha caracterizado (primer Estado en ratificar la Convención Americana y en aceptar la competencia contenciosa de la Corte), expresó: “...no obstante el gran acierto y la nobleza que conlleva la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, no se está en presencia de un tratado en el sentido establecido por el Derecho Internacional, de modo que el artículo 64 de la *Convención Americana no faculta a la Corte Interamericana para interpretar la Declaración. Sin embargo, ello de ninguna manera podría menoscabar la posibilidad de que la Corte utilice la Declaración y los preceptos ahí incorporados para interpretar otros instrumentos jurídicos relacionados ni para considerar que muchos de los derechos ahí reconocidos sean elevados a la categoría indiscutible de costumbre internacional*”. Subrayado no es del original. *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*, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrs. 11, 12.

<sup>26</sup> En la Opinión Consultiva OC-10/89, la Corte Interamericana dispuso: “Estas normas (artículos 112 y 150 de la Carta de la OEA) atribuyen a la Comisión Interamericana la competencia de velar por los derechos humanos y estos derechos no son otros que los enunciados y definidos en la Declaración Americana... La Asamblea General de la Organización ha reconocido además, reiteradamente, que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la OEA”, *ibid.*, párrs. 41, 42.

<sup>27</sup> El artículo 111 de la Carta de la OEA reformada establece: “[h]abrará una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como *órgano consultivo* de la Organización en esta materia...”. Subrayado no es del original. Ver asimismo, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 64.1.

te manera: “la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de *cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estado ajenos al sistema interamericano*”<sup>28</sup> (subrayado no es del original).

*Iniciativas para hacer los exámenes sobre países:*

Los informes sobre países es una de las funciones más importantes de la Comisión Interamericana, debido a la trascendencia de la visita y el análisis general que se hace sobre la situación de los derechos humanos en el mismo. La iniciativa para elaborarlo puede ocurrir por las siguientes vías:

- a) Petición de informes al Estado o a otras instituciones gubernamentales.
- b) Audiencias de testigos y expertos.
- c) Comunicaciones individuales.
- d) Observaciones *in loco* (la Comisión pide permiso al Estado o le sugiere que la invite).
- e) Entrevistas públicas o privadas de personas, grupos o instituciones.
- f) Visitas a cárceles y entrevistas a detenidos en privado.
- g) Mediación para la resolución de casos específicos.

*Procedimiento:*

- a) Se realiza un informe preliminar con un patrón uniforme: se describe y analiza el sistema político y legal y se estudia cada uno de los derechos que a la Comisión le interesa investigar.
- b) Análisis de normas legales internas en relación con los instrumentos internacionales regionales en derechos humanos.
- c) Se ilustra la situación general con casos individuales que la Comisión esté conociendo.
- d) No se hace un análisis rigurosamente técnico.
- e) No se mencionan nombres de las víctimas ni testigos.
- f) El informe termina con conclusiones y recomendaciones específicas y políticas, en algunos casos (en Colombia se recomendó al Gobier-

<sup>28</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-I, *op. cit.* Punto resolutivo primero.

no cumplir con el pago de 10% del presupuesto para el Poder Judicial, retornar o perfeccionar la democracia, etcétera).

g) Se da traslado del informe al Gobierno para que haga observaciones y luego, la Comisión mantiene el informe o lo modifica debido a la información que le haya transmitido el Estado.

h) Elaboración del informe definitivo: Se publica si la Comisión lo decide y se envía a la OEA u ocasionalmente se envía a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Informe sobre Nicaragua, 1978).

i) Hasta 1976 ningún órgano político de la OEA había discutido los informes sobre violaciones masivas y sistemáticas. Del año 1976 a 1980, la OEA los discutió exhaustivamente y condenó a los Estados pero sin tomar medida alguna. Después de 1980 se decidió no condenar a ningún país específico y se hace referencia sólo a violaciones de manera autónoma.

Algunos casos en que ha ocurrido una discusión amplia son:

1. Resolución VI de la 8a. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, 1962 que declaró al Gobierno de Fidel Castro incompatible con los principios y propósitos del sistema interamericano y excluyó su participación del sistema (aun cuando el Estado debe continuar asumiendo sus obligaciones internacionales, lo que ha generado informes sobre dicho país).

2. Resolución II de la 17a. Reunión de Consulta, 1979, que pidió el reemplazo del Gobierno de Somoza en Nicaragua.

En ambos casos la Comisión Interamericana adoptó medidas diplomáticas.

## B) *La Comisión después de la Convención Americana*

Con la entrada en vigor de la Convención Americana y con la modificación aparejada de la estructura política del continente americano se nota claramente cómo el sistema anterior a la Convención estaba diseñado para Estados que no eran de derecho ni democráticos. En cambio, a partir del nuevo sistema, se modifica el propósito de la protección de los derechos humanos con la finalidad de reparar violaciones aisladas de derechos humanos cuando el sistema nacional ha sido ineficaz y, por lo tanto, representa un enfoque más jurídico de los derechos humanos. No obstante, ello no quiere decir, en modo alguno, que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos como un todo, fuera concebido únicamente para los Estados no demo-

cráticos, posición que ha sido levantada en algunos foros internacionales y que constituye una verdadera falacia.<sup>29</sup>

El sistema de la Convención se desarrolla sobre la base de denuncias individuales ante la Comisión a partir de violaciones a aquella y su correspondiente procedimiento es muy similar al establecido en la Convención Europea de Derechos Humanos, con la salvedad de la etapa referida al Comité de Ministros que no existe en el sistema interamericano.

El procedimiento de denuncias individuales ante la Comisión consiste, fundamentalmente, en cinco etapas bien determinadas en los artículos 48 a 51 de la Convención Americana, a saber: admisibilidad; investigación de los hechos a partir de información que le presenten las partes; solución amistosa, en caso de que proceda; emisión del informe provisional del artículo 50 y envío del caso a la Corte. En caso de que la Comisión decidiera no enviar el caso a la Corte, la etapa final sería la emisión y publicación del informe definitivo del artículo 51, el cual puede ser publicado.<sup>30</sup>

## VI. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La idea de crear una corte para proteger los derechos humanos en las Américas surgió hace largo tiempo.<sup>31</sup> La iniciativa, que fue de Brasil, permitió que en la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia, 1948) se adoptara la Resolución XXXI denominada "Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre", en la que se consideró que la protección de esos derechos "debe ser garantizada por un órgano jurídico, como quiera que no hay derecho

<sup>29</sup> Cfr. GONZÁLEZ, Felipe, y PICCOLOTTI, Romina, *Derechos Humanos y la Organización de Estados Americanos 1996-1997*, International Human Rights Law Group, p. 8.

<sup>30</sup> Sobre la naturaleza de los Informes de la Comisión de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana se pueden consultar las siguientes opiniones consultivas de la Corte Interamericana: *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A. No. 13 e "Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de abril de 1997. Serie A. No. 15.

<sup>31</sup> Quizás uno de los trabajos más completos sobre los antecedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está en el siguiente artículo de Daniel Zovatto, al cual remito en su totalidad: ZOVATTO, Daniel. Antecedentes de la Creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, estudios y documentos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1985.

propriadamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente” ya que “tratándose de derechos internacionalmente reconocidos la protección jurídica para ser eficaz debe emanar de un órgano internacional”. En consecuencia, se encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de Estatuto para la creación de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre. Sin embargo, el Comité Jurídico Interamericano, en su Informe al Consejo Interamericano de Jurisconsultos del 26 de septiembre de 1949, consideró que la “falta de derecho positivo sustantivo sobre la materia” constituía “un gran obstáculo en la elaboración del Estatuto de la Corte”, y que lo aconsejable sería que una Convención que contuviera normas de esta naturaleza precediera al Estatuto,<sup>32</sup> estimando que el Consejo de Jurisconsultos debería proponer tal solución a la X Conferencia Interamericana.<sup>33</sup>

La Décima Conferencia (Caracas, Venezuela, 1954) en su resolución XXIX “Corte Interamericana para Proteger los Derechos Humanos”, remitió a la Undécima Conferencia la consideración sobre el asunto, para que tomara una decisión con base en los estudios que al respecto hubiere realizado el Consejo de la OEA, al cual encomendó que continuara con esa tarea sobre la base de los proyectos ya existentes y a la luz de sus propias experiencias. Sin embargo, como se sabe, la Undécima Conferencia, nunca llegó a celebrarse.

Posteriormente, la Quinta Reunión de Consulta (1959), en la parte primera de la resolución sobre “Derechos Humanos”, encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de dos proyectos de convención: uno sobre “derechos humanos” y otro sobre la creación de una “Corte Interamericana de los Derechos Humanos” y otros órganos adecuados para la tutela y observancia de tales derechos.

El Consejo de Jurisconsultos cumplió su cometido y en su Cuarta Reunión (Santiago de Chile, 1959) elaboró un proyecto de Convención sobre Derechos Humanos que contenía, además de la parte sustantiva en materia de derechos humanos, la parte institucional y procesal respecto de tales derechos, inclusive la creación y funcionamiento de una Corte y una Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El mencionado proyecto fue luego sometido al conocimiento de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, 1965) que, a su vez, acordó enviar el proyecto al Consejo de la Orga-

<sup>32</sup> Comité Jurídico Interamericano. Recomendaciones e Informes, 1949, pp. 197 y 108.

<sup>33</sup> Cfr. MÁRQUEZ RODRÍGUEZ, Edith, *op. cit.*, pp. 297-300.

nización con el encargo de que lo actualizara y completara, oyendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a los otros órganos y entidades que estimara conveniente y, después de ésto, convocara a una Conferencia Especializada Interamericana. Es fundamental destacar que en la Conferencia de Río de Janeiro, tuvieron un papel trascendental dos propuestas de creación de una Convención Americana presentadas por los Gobiernos de Chile<sup>34</sup> y Uruguay.<sup>35</sup>

Con fecha 10 de abril de 1967 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentó su dictamen al Consejo. Fue hasta el 22 de noviembre de 1969 que fue adoptada en San José de Costa Rica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la que se crea (capítulo VIII de la Parte II) una Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz, Bolivia, en 1979, aprobó el Estatuto de la Corte (Resolución 448). El artículo 1o. la define como “una institución”<sup>36</sup> judicial autónoma que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Los Estados Partes en la Convención, en el séptimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (mayo de 1979), eligieron a los primeros siete jueces de la Corte y ésta fue instalada oficialmente en San José, Costa Rica, donde tiene su sede, el día 3 de septiembre de 1979.<sup>37</sup>

La Corte en el curso de su Tercer Periodo de Sesiones, llevado a cabo del 30 de julio al 9 de agosto de 1980, adoptó su Reglamento<sup>38</sup> y completó los trabajos sobre el Acuerdo Sede concertado con Costa Rica, en el que se estipulan las inmunidades y los privilegios de la

<sup>34</sup> Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, preparado por el Gobierno de Chile, *Anuario Interamericano de Derechos Humanos, 1968*, OEA, Washington, D.C., 1973, pp. 275-279.

<sup>35</sup> Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos presentado por el Gobierno del Uruguay. *Anuario Interamericano de Derechos Humanos, 1968*. OEA, Washington, D.C., 1973, pp. 298-317.

<sup>36</sup> Sobre la definición anterior, véase la crítica de Gros Espiell. GROS ESPIELL, Héctor, El Procedimiento Contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos, op. cit.*, pp. 68 y 69.

<sup>37</sup> Todos los detalles sobre la instalación de la Corte pueden verse en *Memoria de la instalación Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 1979.

<sup>38</sup> El cual fue reformado sustancialmente en 1991 y en 1997 que es el que rige actualmente. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 16 de septiembre de 1996.

Corte, sus jueces y su personal, así como de las personas que comparecen ante la misma. Ese acuerdo fue ratificado por el Gobierno de Costa Rica.<sup>39</sup>

#### A) Aspectos procesales

De conformidad con la Convención Americana, la Corte ejerce competencia<sup>40</sup> contenciosa y consultiva.<sup>41</sup> Estas funciones se distinguen en la materia analizada y las reglas que rigen los respectivos procesos. Al ejercitar su competencia contenciosa, la Corte analiza una demanda específica, establece la veracidad de los hechos denunciados y decide si éstos constituyen una violación a la Convención Americana. El ejercicio de la competencia consultiva es distinto en su contenido y alcances. Primero, al analizar una petición de opinión consultiva, el Tribunal *interpreta* el derecho internacional, no hechos específicos. Como consecuencia, no existen hechos por demostrar.<sup>42</sup>

Asimismo, mientras que la función contenciosa se materializa en un proceso judicial en que se ventilan posiciones contradictorias, en la función consultiva tal disputa no es un elemento esencial. El ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte depende necesariamente de la aceptación previa de su competencia por los Estados Partes que deberán acatar su fallo,<sup>43</sup> en cambio, la competencia consultiva del Tribunal no depende del consentimiento de los Estados interesados.<sup>44</sup>

Una última diferencia entre ambas competencias se refiere al carácter jurídico de las decisiones emitidas por el Tribunal. En el caso del ejercicio de la competencia contenciosa, los tribunales internacionales emiten sentencias y resoluciones en las que determinan o no la violación al derecho internacional que se denunció y que son vinculantes,

<sup>39</sup> *Convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Suscrito en San José Costa Rica, el 10 de septiembre de 1981.

<sup>40</sup> En relación con la terminología utilizada por la Convención (competencia) y su distinción con el término "jurisdicción", véase PIZA ESCALANTE, Rodolfo E. *La Jurisdicción Contenciosa del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos, op. cit.*, pp. 155 ss.

<sup>41</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 62, 63 y 64.

<sup>42</sup> La distinción entre la competencia contenciosa y la consultiva de la Corte Interamericana fue señalada por dicho tribunal desde la emisión de su primera opinión consultiva. Corte IDH. "Otros Tratados", *op. cit.*, párrs. 23, 24, 25, 51.

<sup>43</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 62 y 68.

<sup>44</sup> *Ibid.*, artículo 64.

tanto para el demandante como para el demandado en el proceso, justamente en virtud de la aceptación previa de que el tribunal es competente para solucionar judicialmente el conflicto que ha surgido entre ellos.<sup>45</sup> Contrariamente, en el caso del ejercicio de la competencia consultiva, la Corte emite una *opinión*, la cual no tiene las características de una sentencia ejecutable directamente a nivel interno. No obstante, ello no quiere decir, en modo alguno, que las opiniones consultivas no tengan valor jurídico. Por el contrario, la competencia consultiva cumple un papel fundamental en el proceso interpretativo de la Convención Americana.<sup>46</sup>

Podría decirse que, mientras el acudir a la competencia contenciosa del Tribunal representa un medio para la resolución de conflictos, el acudir a su competencia consultiva constituye un medio para *prevenir* conflictos entre los miembros y órganos del sistema interamericano y *perfeccionar* los instrumentos por medio de los cuales se cumplen sus acuerdos.

#### B) *El procedimiento contencioso*

En su carácter de órgano jurisdiccional del sistema, la Corte ha conocido más de 30 casos en ejercicio de su competencia contenciosa, que la faculta a resolver cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de la Convención Americana mediante la determinación de la violación o no, de los derechos protegidos en ella y ha determinado las reparaciones respectivas (Doctrina de los artículos 62 y 63 de la Convención).

La Convención, el Estatuto de la Corte y su Reglamento prevén la existencia de varias etapas en el procedimiento ante la Corte. Es necesario aclarar que esta afirmación reviste un carácter general y no es una fórmula aplicable para aquellos casos que terminen anticipadamente por sobreseimiento, solución amistosa, desistimiento o allanamiento.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Cfr. Corte IDH, *Restricciones a la pena de muerte (artículos 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. 32.

<sup>46</sup> A este respecto véase RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor Manuel, *La Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Juan E. Méndez y Francisco Cox, Editores, 1998, pp. 482 ss.

<sup>47</sup> Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, artículos 52, 53 y 54.

Sin embargo, en términos generales, los casos ante la Corte se han desarrollado en las siguientes etapas:

a) *Fase de excepciones preliminares*<sup>48</sup>

Ésta es una fase eventual en el proceso contencioso ante la Corte, pues la oposición de excepciones preliminares es una defensa que puede no ser utilizada por el Estado demandado por ser renunciable. Sin embargo, en la mayoría de procesos ante la Corte de los Estados demandados han interpuesto excepciones preliminares.

Es necesario aclarar que la tramitación de las excepciones preliminares no suspende el trámite sobre el fondo del asunto. Sin embargo, en la práctica, la existencia de una fase de excepciones preliminares atrasa la resolución del fondo, pues la Corte debe escuchar los alegatos de las partes y deliberar sobre ellas antes de dictar sentencia.

b) *Fase de fondo*

Se inicia con la presentación de la demanda ante la Corte por parte de la Comisión o de un Estado Parte. Si la demanda cumple con todos los requisitos señalados por el artículo 34 del Reglamento de la Corte, el Presidente autoriza su notificación formal al Estado demandado, al cual se le concede un plazo de cuatro meses para contestarla. Dicho plazo se aumentó, por vía reglamentaria, de tres a cuatro meses debido a que en la práctica los Estados usualmente solicitaban prórrogas para contestar debido a que los tres meses no eran suficientes para contratar un agente, recabar prueba, preparar la argumentación, etcétera.

Una vez que el Estado demandado contesta la demanda, las partes podrían solicitar al Presidente la presentación de otros actos del procedimiento escrito, el cual los autorizará *si... lo estima pertinente* (artículo 38 del Reglamento de la Corte). Con el Reglamento anterior, le correspondía al Presidente solicitar a las partes si deseaban presentar otros escritos pertinentes, lo que muchas veces era desaprovechado por ellas, ya que los nuevos escritos eran una reiteración de los hechos y argumentos alegados en sus escritos iniciales. Actualmente, en el ejercicio de este derecho —que podríamos llamar “réplica” y “dúplica”, respectivamente— se solicita a las partes referirse únicamente a hechos y argumentos nuevos.

<sup>48</sup> *Ibid.*, artículo 36.

Durante la fase oral, la Corte escucha los testimonios y experticias relevantes en el caso y, en último término, los alegatos finales<sup>49</sup> que las partes en el proceso deseen someter a su consideración. Asimismo, en varios casos la Corte ha fijado audiencias públicas con el propósito de escuchar alegatos respecto de pretensiones específicas, como lo son, por ejemplo, las objeciones a testigos.

Concluido el proceso oral, la Corte delibera en privado sobre el fondo del asunto y dicta sentencia, la cual es definitiva e inapelable.<sup>50</sup> Únicamente procede interpretarla a solicitud de alguna de las partes. Por jurisprudencia, la Corte ha dejado abierta la posibilidad del recurso de revisión, pero para circunstancias muy especiales, como la aparición de hechos nuevos que podrían modificar el resultado final de la sentencia.<sup>51</sup>

### c) Fase de reparaciones

La Corte Interamericana, tiene la facultad de ordenar reparaciones junto con la decisión de fondo, o bien, puede condenar en abstracto y reservar su determinación para una etapa procesal posterior. No existe un procedimiento específico en el reglamento de la Corte para determinar las reparaciones. El nuevo Reglamento únicamente contiene un artículo que dispone que *[c]uando en la sentencia de fondo no se hubiere decidido específicamente sobre reparaciones, la Corte fijará la oportunidad para su posterior decisión y determinará el procedimiento.*<sup>52</sup>

Como el Reglamento no establece un procedimiento específico para las reparaciones, se aplica en forma supletoria y por analogía, las normas procesales referentes al proceso contencioso.

La justificación de esta etapa de reparaciones se fundamenta en la obtención de elementos de prueba suficientes, incluyendo experiencias, según el grado de dificultad de cada caso, al número de beneficiarios y a la naturaleza misma de las violaciones. La práctica procesal inicial

<sup>49</sup> La presentación de alegatos finales no está sustentada en norma reglamentaria, sino en una práctica seguida por el Tribunal donde se permite a las partes emitir sus conclusiones al final de las audiencias orales sobre el fondo y luego pueden presentarlas en forma escrita dentro de un plazo que fija el tribunal, a partir del envío a ellas, de la transcripción oficial de dichas audiencias.

<sup>50</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 67.

<sup>51</sup> Corte IDH, *Caso Genie Lacayo*. Resolución de la Corte de 13 de septiembre de 1997. Solicitud de Revisión de la Sentencia de 29 de enero de 1997.

<sup>52</sup> Reglamento de la Corte, artículo 56.

de la Corte había sido otorgar a las partes un plazo prudencial para que llegasen a un acuerdo o solución amistosa,<sup>53</sup> el cual era estudiado, y en su caso, homologado por el Tribunal.<sup>54</sup> Esa práctica no ha vuelto a ser utilizada por el Tribunal debido a que prácticamente las partes no han llegado a acuerdos de reparaciones, por lo que se prescinde de esa oportunidad para iniciar la etapa procesal de reparaciones, para lo cual se les brinda a las partes un plazo para que presenten los escritos sobre el alcance, contenido, montos y prueba de las reparaciones.

No obstante, nada impide que aun cuando se inicie esta etapa de reparaciones, las partes pueden llegar a una solución amistosa por su cuenta (artículo 56.2 del Reglamento), para lo cual la Corte deberá verificar que el acuerdo sea justo. Esta situación ha sucedido en el caso *Benavides Cevallos contra Ecuador*.<sup>55</sup>

Con la aplicación del artículo 23 del Reglamento de la Corte que permitió *jus standi* a los representantes de las víctimas o sus familiares en la etapa de reparaciones, se plantea la discusión del papel que deben realizar la Corte y la Comisión Interamericanas en esta fase procesal. En la práctica, el Presidente de la Corte emite una resolución en la que otorga un plazo a la Comisión y a las víctimas o sus familiares —en este caso, en el entendido que tienen el carácter de “parte lesionada” de que habla el artículo 63.1 de la Convención Americana— para que presenten sendos escritos de reparaciones y aporten la prueba que consideren necesaria. En la misma resolución, se le otorga plazo al Estado para que, una vez que le sean trasladados los escritos de reparaciones de la Comisión y de la víctima o sus familiares, presente su escrito de contestación a las reparaciones, así como pruebas de descargo.

Ello ha permitido ver con claridad que, ahora más que nunca, la Comisión puede realizar con mejor desempeño su función de promoción y protección de los derechos humanos, donde sus alegatos no se circunscriban a cuestiones meramente indemnizatorias para las víctimas, sino centrarse en aspectos más generales que sí son resorte de su naturaleza institucional, como por ejemplo, tratar cuestiones relacio-

<sup>53</sup> Excepción a esta regla es el caso *Godínez Cruz*.

<sup>54</sup> Reglamento de la Corte, artículo 56.2.

<sup>55</sup> Es el caso *Benavides Cevallos*, durante la sesión previa a la audiencia sobre reparaciones, tanto el Estado ecuatoriano como la Comisión Interamericana y representantes de los familiares de la víctima, sometieron a consideración del Tribunal un acuerdo firmado previamente entre el Estado y los familiares, el cual fue homologado por la Corte. Caso *Benavides Cevallos*. Sentencia de 19 de junio de 1998. Serie C No. 38.

nadas con otras formas de reparación, verbigracia, investigación de los hechos y castigo a los responsables, falta de convencionalidad de leyes o actos que constituyeron la violación de los derechos establecidos en la Convención Americana, la no repetición de los hechos y, en general, todo aquello que guarde relación con una reparación justa y acorde con el objeto y fin de la Convención. En cambio, la víctima o sus familiares son la parte llamada a demostrar las cuestiones indemnizatorias por tener a su alcance los datos y pruebas que se requieran para ello. La anterior división de funciones se aplicó en forma muy clara en las reparaciones en el caso *Castillo Páez contra Perú*.<sup>56</sup>

El problema a que se enfrenta la Corte, es que no siempre puede darse una participación directa de la víctima o sus familiares en la etapa de reparaciones. En el caso *Paniagua Morales contra Guatemala* sucedió que, una vez que el Presidente emitió la resolución convocando a la Comisión y a las víctimas y sus familiares a presentar sus argumentos y pruebas, en la práctica, no había forma de notificar a todos estos debido a que en el expediente no había información al respecto. Ello hizo que, por medio de una resolución posterior, se ampliara el plazo y se buscaran formas alternas de aviso en medios de comunicación colectiva. Sin embargo, eso no garantiza que en todos los casos se obtenga éxito en la convocatoria, especialmente en casos de violaciones masivas a los derechos humanos. Es precisamente en estos casos especiales en que la Comisión Interamericana debe continuar con la representación de los intereses de las supuestas víctimas de las violaciones durante la etapa de reparaciones como una cuestión de carácter oficioso. La Corte Interamericana lo percibió así cuando manifestó, en relación con la no intervención de los hijos, padres y hermanos de la víctima en el caso *Loayza Tamayo*, etapa de reparaciones, que:

Aun cuando la participación directa de la parte lesionada en la etapa de reparaciones es importante para el Tribunal, su no comparecencia, como en el presente caso, no releva ni a la Comisión ni a la Corte de sus deberes, como órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, de asegurar la tutela efectiva de éstos, lo cual incluye los asuntos relativos a la obligación de reparar.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Caso *Castillo Páez, Reparaciones (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43.

<sup>57</sup> Caso *Loayza Tamayo, Reparaciones (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 103.

## SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS 141

Una vez que ha finalizado la etapa de presentación de escritos sobre reparaciones —lo que podríamos denominar fase escrita— la Corte Interamericana, como práctica procesal, convoca a una audiencia pública para que las partes evacuen sus pruebas testimoniales o periciales y presenten verbalmente sus alegatos sobre las reparaciones.

Posteriormente, se inicia la fase deliberativa de las reparaciones donde se emite una sentencia, de conformidad con el artículo 63.1 de la Convención Americana. Un componente importante de esa sentencia es que, aparte de la determinación de las reparaciones, establece un plazo para que el Estado cumpla con las mismas. Dicho plazo siempre se ha fijado por un periodo de seis meses a partir de la notificación del fallo.

### d) *Supervisión y ejecución de sentencias*

La Corte generalmente se reserva, en su sentencia de reparaciones, la facultad de supervisar el cumplimiento de su fallo. La supervisión de sentencias es una labor que requiere cuidadoso estudio y detenida consideración. Sin embargo, constituye también la etapa en la que la labor de la Corte alcanza materialmente a aquellas personas para las cuales se ha concebido el sistema de protección a los derechos humanos y en la cual se concretan, de manera más evidente, los beneficios de sus actividades.

Esta etapa consiste en determinar si el Estado encontrado responsable ha cumplido con sus obligaciones en la forma y tiempo previstos. El fundamento de esta etapa de supervisión es consustancial con la naturaleza misma de todo tribunal; sin embargo, a mayor abundamiento lo encontramos en las siguientes normas de la Convención Americana:

#### Artículo 68.1:

Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

#### Artículo 65:

La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada periodo 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* (subrayado no es del original).

Los actos que realiza la Corte dentro de su obligación de supervisión, van a depender de la naturaleza de lo resuelto en las sentencias de reparaciones. En unos casos, como los de Honduras, debía determinar el pago del monto de dinero fijado como indemnización a los familiares de las víctimas y que se establecieran los fideicomisos en favor de los beneficiarios menores. En el caso *Aloeboetoe y otros*, la labor es un poco más detallada, ya que además de supervisar esas mismas obligaciones, debe analizar el informe anual que presenta la Fundación Aloeboetoe —creada por la sentencia de reparaciones— y especialmente si los puntos resolutivos ordenados, como la reapertura de la Escuela y del Dispensario Médico en Gujaba se mantienen en cabal funcionamiento. Pero quizás sean las “otras formas de reparación”, que ordene la Corte, las que presenten mayor dificultad en su supervisión. Me refiero, por ejemplo, a la obligación de investigar los hechos y procesar o condenar a los responsables, obligación que ha sido establecida desde los primeros casos resueltos por la Corte y que se ha repetido en todas las sentencias posteriores. A la fecha, en ningún caso se ha dado cumplimiento a esta importante obligación.

No es este trabajo el adecuado para discutir sobre la naturaleza y fundamento de la obligación de investigar que le corresponde a los Estados, pero quizás si lo sea para dejar planteado el asunto para una investigación posterior. De momento, es de reconocer lo loable de dicha obligación, la cual busca eliminar todo vestigio de impunidad, especialmente en una Corte de Derechos Humanos que no tiene competencia para condenar individuos, por no ser una corte penal, sino únicamente para determinar responsabilidad internacional de Estados, por violaciones a derechos humanos.

Quizás la parte más delicada del sistema de protección de derechos humanos sea la referida a las reparaciones y su cumplimiento por tener relación intrínseca con la eficacia jurídica de las sentencias de un tribunal.<sup>58</sup> Consciente de ello, y para evitar que los fallos de la Corte se quedaran en una sanción de tipo moral, la Convención Americana, en forma atinada dispuso en su artículo 68.2 que *la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podr[d] ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.*

<sup>58</sup> En ese sentido, véase RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor Manuel, “Eficacia Jurídica de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *La Corte y el Sistema Interamericanos*, *op. cit.*

Esta norma, que no tiene analogía con ninguna otra del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, es la que permite materializar en última instancia, el cumplimiento del fallo reparador. En palabras de Gros Espiell, *es una disposición loable y acertada, que puede hacer posible una forma de ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana —en el caso que el fallo disponga una indemnización compensatoria— eficaz y rápida, acorde con el objetivo de protección real y cierta, de los derechos humanos.*<sup>59</sup> Sin embargo, dicho artículo hace una remisión al derecho procesal de cada Estado, lo cual quiere decir que en unos casos, la ejecución de la sentencia podría ser más factible, en unos Estados que en otros, por lo cual, lo más recomendable sería que existieran leyes procesales internas específicas para ejecución de sentencias de la Corte Interamericana y además, para resoluciones o informes que emitan otros organismos internacionales de protección de derechos humanos.<sup>60</sup>

No obstante, la verdadera fuerza conminatoria de los fallos de la Corte debe radicar en el mismo compromiso de los Estados Parte en la Convención, de cumplir con la decisión de la Corte, tal y como lo dispone el artículo 68.1 de la Convención, que refiere al compromiso de los Estados de cumplir las decisiones de la Corte. Ese “compromiso”, no puede utilizarse para disminuirle fuerza coercitiva a los fallos, ya que, por el contrario, es una obligación que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades contemplados en la Convención de conformidad con el artículo 1.1 de la misma. Precisamente, la Convención Americana adquiere una eficacia de la más alta importancia práctica por operar como derecho interno de aplicación inmediata por los órganos de los Estados Parte y por aplicarse en el marco del Derecho Internacional.

Ello no impide que el artículo 68.1, que es similar al artículo 53 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, y que es imperativo para todos los Estados Parte, podría verse reforzado por las legislaciones internas por la obligación que tienen, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, de adoptar disposiciones de Derecho interno para garantizar el ejercicio de los

<sup>59</sup> GROS ESPIELL, Héctor, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos, Análisis Comparativo*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991, p. 221.

<sup>60</sup> Ver en este sentido mi artículo: *La Ejecución de sentencias de la Corte*. En *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

derechos y libertades que no estuvieran garantizados por esas legislaciones. En otras palabras, hacer que los fallos de la Corte Interamericana, además de obligatorios, sean ejecutorios.

### C) *La víctima ante la Corte Interamericana*

Sin perjuicio de que este tema se trate más adelante (*infra* VI.5) y que merezca ser rescatado para un estudio detenido en otra oportunidad, es evidente que el papel que se ha otorgado a la víctima dentro del sistema interamericano debe ser el principal objeto de revisión dentro del proceso de evaluación del sistema.

A diferencia de la Corte Europea, en que la víctima puede tener acceso directo ante ese Tribunal, situación que se amplió aún más cuando entró en vigor el Protocolo No. 11 en noviembre de 1998 y con el cual se eliminó la Comisión Europea, el artículo 61 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *[s]ólo los Estados Parte y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte*. De conformidad con esta disposición, ni la víctima ni sus representantes son parte en el proceso ante la Corte Interamericana, aunque se les otorga cierta participación en éste. En este sentido, la Convención Americana representa un retroceso enorme en relación con la Corte Centroamericana de Justicia de 1908, la cual sí permitía el acceso directo de las víctimas.

Un cambio fundamental introducido en el nuevo Reglamento de la Corte, que entró en vigor el 1 de enero de 1997, se refiere a la participación de las presuntas víctimas o sus representantes en el proceso ante la Corte. En efecto, el Tribunal ha reconocido la importancia del papel de la víctima en la determinación de las reparaciones en su caso, al disponer que *[e]n la etapa de reparaciones los representantes de las víctimas o sus familiares podrán presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma*. Asimismo, la Corte podrá autorizar su intervención en los debates sobre el fondo, a propuesta de la Comisión.

### D) *El procedimiento consultivo*<sup>61</sup>

La Corte Interamericana está facultada por el artículo 64 de la Convención para emitir consultas con referencia a la interpretación de la

<sup>61</sup> Es de rigor, en esta materia, consultar la siguiente obra: VENTURA, Manuel y ZOVATTO, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Hu-*

Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Este ámbito de acción ha sido interpretado por la Corte Interamericana en todas sus opiniones consultivas emitidas. Según estos pronunciamientos, la competencia consultiva de la Corte se extiende a la interpretación de un tratado siempre que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado miembro del sistema interamericano.<sup>62</sup> Esta amplia interpretación puede llegar a cubrir tratados que han sido suscritos dentro de sistemas regionales distintos al Interamericano, incluyendo el sistema universal de protección a los derechos humanos. Asimismo, también autoriza a la Corte a interpretar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que, a pesar de no ser un tratado en los términos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, da contenido a varias de las disposiciones contenidas en la Convención Americana y a la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Asimismo, la Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales. Esta posibilidad es particularmente interesante cuando el Estado solicita la opinión consultiva con respecto a proyectos de ley no implementados aún, con lo cual la Corte asume una especie de consulta de "convencionalidad". Esta situación se presentó en la opinión consultiva OC-4/84, cuando el Gobierno de Costa Rica solicitó a la Corte una opinión sobre la compatibilidad de algunas eventuales modificaciones a su Constitución Política,<sup>63</sup> así como en la Opinión Consultiva OC-12, respecto a un proyecto de ley sobre doble instancia en materia penal.<sup>64</sup>

El artículo 64 de la Convención establece las reglas de acceso a la función consultiva de la Corte Interamericana con un criterio extensivo. Refiriéndose a este tema, el mismo Tribunal manifestó en su opinión consultiva OC-1/82 que *[el] artículo 64 de la Convención confiere a esta Corte la más amplia función consultiva que se haya confiado a*

*manos, naturaleza y principios 1982-1987*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Civitas, S. A.

<sup>62</sup> Corte IDH, "Otros Tratados...", *op. cit.* Punto resolutivo primero.

<sup>63</sup> *Propuesta de modificación a la Constitución de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A. No. 4.

<sup>64</sup> *Compatibilidad de un Proyecto de Ley con el artículo 8.2.h. de la Convención Americana de Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-12/91 de 6 de diciembre de 1991, Serie A No. 12.

*tribunal internacional alguno hasta el presente.*<sup>65</sup> De acuerdo con estas reglas, pueden solicitar opiniones consultivas los Estados miembros de la OEA, independientemente que hayan ratificado o no la Convención Americana y los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta. De todos ellos, el único que ha solicitado opiniones consultivas a la Corte Interamericana ha sido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha solicitado opiniones en cinco ocasiones.

En un proceso consultivo, además, la Corte generalmente invita a todos los Estados y órganos legitimados para que presenten sus observaciones escritas sobre el asunto que ha de resolver.

En su opinión consultiva OC-1/82, la Corte Interamericana estableció que la amplitud de términos en que está formulada su competencia en materia consultiva no implica una ausencia de límites en el ejercicio de esta función y ha sido especialmente cuidadosa al analizar si debe o no absolver una consulta específica y el impacto que su actuación tendrá en el marco general del sistema interamericano y particularmente sobre individuos. De esta manera, la Corte ha establecido que no absolverá consultas que tengan como efecto debilitar o duplicar su función contenciosa o *alterar, en perjuicio de la víctima, el funcionamiento del sistema de protección previsto por la Convención.*<sup>66</sup>

#### E) *Las medidas provisionales*

Un campo que requiere particular estudio es el referido a la potestad del Tribunal de requerir, a solicitud de la Comisión o *motu proprio*, la adopción de medidas urgentes o provisionales, potestad que le es otorgada por el artículo 63.2 de la Convención, que establece:

[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

Las medidas adoptadas por la Corte han revelado ser un instrumento de excepcional importancia en la protección de eventual material probatorio ante la Corte y de la vida e integridad personal de testigos en los procesos que ante ésta se desarrollan.

<sup>65</sup> Corte IDH. *Otros tratados...*, *op. cit.*, párr. 14 .

<sup>66</sup> *Ibid.*, párr. 24.

La extensa práctica de la Corte en materia de medidas provisionales ha permitido también determinar ciertos problemas en relación con la aplicación de estos mecanismos. Uno de ellos, es el referido a la situación que se presenta cuando las medidas se solicitan con respecto a un asunto que no se encuentra en trámite ante la Corte. Esta potestad ha sido vista como un gran avance en el derecho procesal de los derechos humanos. Su valor radica en que los derechos que puedan ser violados están protegidos en una etapa anterior a la conclusión del procedimiento ante la Comisión Interamericana. Sin embargo, en este supuesto, la Corte no cuenta con amplio material probatorio respecto de la existencia de la situación de extrema gravedad y urgencia y actúa otorgando a la solicitud de la Comisión un alto valor presuntivo.

La preocupación básica con respecto a las medidas provisionales es la prolongación excesiva de las mismas, lo que desvirtúa su naturaleza y, a la postre, resta efectividad a un mecanismo concebido como una herramienta de excepción. En efecto, las medidas provisionales, como su nombre lo indica, tienen un carácter temporal.

## VI. *EVALUACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS*

El funcionamiento del sistema interamericano de protección de derechos humanos mediante los dos órganos de protección creados para esos efectos ha permitido desarrollar una práctica que hoy se encuentra en proceso de revisión y evaluación.

Actualmente se pueden determinar tres principales problemas o desafíos en cuanto a su funcionamiento, a saber: estructurales, normativos y procesales.

### A) *Problemas estructurales*

#### 1) *Número de Estados ratificantes*

El desafío más importante tiene que ver con la cantidad de Estados miembros de la OEA que a la fecha no han ratificado la Convención Americana ni aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Del análisis de dichas ratificaciones se constata que nos encontramos prácticamente ante un sistema latinoamericano y no interamericano. Estados grandes como Canadá y Estados Unidos todavía no han ratificado dicha Convención, y otros, especialmente caribeños,

no han aceptado la competencia contenciosa del Tribunal.<sup>67</sup> Además de ratificar la Convención Americana, los Estados deben aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, razón por la cual nos llena de satisfacción el que Brasil y México recién lo hayan hecho.

El sistema requiere de una gestión constante, de parte de los órganos políticos de la Organización, para que los Estados que no lo hayan hecho, ratifiquen la Convención Americana y acepten la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Si bien esta petición se hace año con año en la resolución de la Asamblea General que aprueba el Informe Anual de la Corte, se necesita de mayor voluntad política por parte de los Estados involucrados para que ello sea una realidad y podamos hablar de un sistema verdaderamente interamericano.

Por otra parte —teniendo como precedente la denuncia a la Convención Americana realizada por Trinidad y Tobago y una corriente que ha circulado en medios latinoamericanos respecto de la intención de cuestionar la Convención Americana y las decisiones de sus órganos de protección<sup>68</sup> la Asamblea General debe retomar, en el momento adecuado, el tema de la denuncia de la Convención Americana a fin de que ese instrumento no se convierta en un mecanismo contra el propio sistema de protección de derechos humanos.

## 2) *Necesidad de mejores canales de coordinación entre los órganos de protección*

Los dos órganos de protección (Corte y Comisión), tienen orígenes, naturaleza y fines distintos. No obstante, tienen un objeto común que es la protección de los derechos humanos en las Américas. Ello requiere

<sup>67</sup> Veinte Estados Partes han reconocido la competencia contenciosa de la Corte. Ellos son: Costa Rica, Perú, Venezuela, Honduras, Ecuador, Argentina, Uruguay, Colombia, Guatemala, Suriname, Panamá, Chile, Nicaragua, Trinidad y Tobago (denunció la Convención Americana el 26 de marzo de 1998), Paraguay, Bolivia, El Salvador, Haití, Brasil y México.

<sup>68</sup> En el Perú se tramita el Proyecto de Ley No. 4148: "Proyecto de ley que regula la ejecución de las sentencias extranjeras", con la finalidad de que las sentencias dictadas por los organismos jurisdiccionales extranjeros y organismos internacionales, constituidos según tratados de los que el Perú es parte, sean revisadas por la Sala competente de la Corte Suprema de Justicia para que sean aplicables y ejecutables en el territorio nacional, siempre que de dicha revisión resulte que no son contrarias a la Constitución (artículo 1). Por su parte, en Guatemala hay un debate público sobre la supuesta inconstitucionalidad de la ley que ratificó el Pacto de San José, a partir de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el abogado Gabriel Orellana Rojas (*cfr.* "El Pacto de San José y la CC". Diario Prensa Libre del 16 de noviembre de 1998).

re del mejoramiento de los canales de comunicación para tratar asuntos de interés común, tal y como lo percibió la misma Asamblea General de la Organización, la cual estableció un mandato al respecto.<sup>68</sup>

Sin embargo, no existe una total coordinación de las actividades que se relacionan con sus funciones y las veces que han reformado sus reglamentos, lo han hecho en forma unilateral, sin consultar al otro órgano, lo que ha ocasionado que en aspectos procesales que pueden afectar las actividades del otro órgano se produzcan situaciones de desconocimiento y descoordinación, aun cuando se trate de materia afín.

### 3) *Sede de los órganos de protección*

Los distintos lugares de sede de ambos órganos profundizan los problemas coyunturales y dificultan el trabajo coordinado, además de que se encarecen los procesos debido a la distancia geográfica. La única razón válida para que la Comisión permanezca en la ciudad de Washington D.C. es por razones de índole histórico.

Tanto la Comisión como la Corte Interamericanas, deberían tener su sede en el mismo lugar y el más adecuado sería la ciudad de San José, Costa Rica, por su situación equidistante en el continente americano. En tanto esto no ocurra, es urgente que la Comisión establezca una oficina o filial en la propia ciudad de San José, con el propósito de que se logre un contacto constante entre los dos organismos del sistema.

### 4) *Largo periodo de tiempo que toma la resolución de los casos tramitados ante la Comisión y luego ante la Corte*

Para que un caso de violación de derechos humanos establecidos en la Convención Americana pueda ir ante el sistema interamericano, se requiere, en tesis de principio, agotar los recursos internos; luego se debe instaurar el proceso ante la Comisión Interamericana, el cual tarda como promedio. entre tres y cuatro años.<sup>70</sup> Si la Comisión decide

<sup>69</sup> Cfr. Resolución AG/RES. 1041 (XX-O/90), que dispuso coordinar las funciones que ambos organismos realizan. Igualmente, de conformidad con la resolución AG/RES. 1330 (XXXV-O/95), que dispuso "recomendar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en su informe anual incluya en forma detallada, además de la finalidad de las reuniones periódicas que mantiene con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los resultados de dichas gestiones".

<sup>70</sup> Guardando las diferencias en cuanto a dificultad en la determinación de los hechos, prueba, etcétera, el Caso Paniagua Morales y otros contra Guatemala ingresó a la Comisión el 10 de febrero de 1988 y fue enviado a la Corte Interamericana

enviar el caso a la Corte, el proceso se tardaría otros cuatro años de promedio para ser resuelto ante la Corte Interamericana.<sup>71</sup> Lo anterior nos lleva a plantearnos la cuestión de si la víctima de una violación de derechos humanos ¿no vuelve a ser víctima del mismo sistema internacional debido al retardo para resolver las peticiones, a la duplicidad de procesos y evacuación de prueba y por la angustia de tener que revivir los acontecimientos que motivaron la violación ocho o diez años después de que ocurrieron?

Para reducir dichos lapsos de tiempo puede pensarse en varias alternativas, desde resolver los problemas presupuestarios de la Comisión y de la Corte para que sesionen con mayor regularidad, hacer de ambos, órganos permanentes o hasta crear mecanismos para eliminar la duplicidad de los procesos y evacuación de pruebas en ambas instancias.

#### 5) *Necesidad de que los órganos de protección operen en forma permanente*

Bajo el esquema descrito, es difícil entender una condenatoria contra un Estado por retardo injustificado en un proceso interno, por ejemplo. Si realmente se quiere hablar de reformar el sistema interamericano se debe empezar por solucionar este problema y darle a la Corte y a la Comisión los recursos necesarios para que funcionen en forma permanente.

Mientras la Corte y la Comisión sesionen en pleno solamente tres o cuatro veces al año, por dos o tres semanas cada vez, la acumulación de trabajo y la calidad de los informes y sentencias que ambos organismos emiten podría verse afectada. Se requiere modificar el esquema actual de trabajo, donde dichos miembros deben dedicarse a otras labores en sus respectivos países para su manutención, ya que los honorarios que devengan por sus funciones se ajustan al tiempo de sesiones únicamente, debiendo dedicar tiempo extra no remunerado para realizar cualquier otro tipo de actividad, como por ejemplo, preparación de proyectos de sentencias o de informes.

el 18 de enero de 1995 (casi 5 años después). Contrasta con esta situación el Caso Cesti Hurtado contra el Perú, el cual fue sometido a la Comisión el 7 de marzo de 1997 y se envió a la Corte el 9 de enero de 1998 (menos de 9 meses).

<sup>71</sup> Un caso promedio puede ser el *Caso Caballero Delgado y Santana*, el cual fue sometido a la Corte Interamericana el 24 de diciembre de 1992, la sentencia de fondo se dictó tres años después (8 de diciembre de 1995), la sentencia de reparaciones es del 29 de enero de 1997 y se mantiene en etapa de cumplimiento.

Hasta tanto la Corte y la Comisión no sean permanentes, una solución intermedia podría ser que sus Presidentes residan, durante el término de sus mandatos, en la sede de dichos organismos, lo cual les permitiría, con el auxilio de las respectivas Secretarías —que sí son permanentes— resolver los asuntos más apremiantes, particularmente, todo lo relativo a medidas provisionales urgentes en casos de extrema gravedad, decisiones interlocutorias de tramitación y ordenación de prueba. La Comisión ya ha puesto en uso un sistema similar en que su Presidente reside permanentemente en el país sede.

6) *Falta de independencia administrativa de los órganos de protección*

A la par de la permanencia de dichos órganos, debe pensarse en lograr una independencia administrativa en relación con las normas de administración y funcionamiento que rigen a la Secretaría General de la OEA y que son las mismas que se deben aplicar a la Corte y a la Comisión. No obstante, la Corte goza de mayor autonomía que la Comisión debido a que el artículo 59 de la Convención Americana, si bien establece como presupuesto de funcionamiento de la Secretaría de la Corte las mismas reglas de la OEA, estipula como salvedad, aquellos casos en que la independencia y la misma naturaleza de tribunal internacional no permitan aplicar aquellas normas generales. Adicionalmente, la Secretaría General de la OEA y la Corte Interamericana firmaron un acuerdo de independencia administrativa para implementar la norma descrita a partir de enero de 1998.<sup>72</sup> Sólo resta que se tome una decisión similar con la Comisión Interamericana, aun cuando no exista a favor de ella una norma convencional tan clara como la descrita para la Corte.

La importancia de que los dos órganos de protección regional de derechos humanos tengan la autonomía presupuestaria y administrativa necesaria, radica fundamentalmente en el mejoramiento de los criterios de selección de su personal y en la agilidad de la toma de decisiones administrativas respecto de asuntos que deben manejarse con confidencialidad. En el caso de la Corte Interamericana, por ser un tribunal internacional, su autonomía e independencia son consustanciales con su propia naturaleza.

<sup>72</sup> "Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el funcionamiento administrativo de la Secretaría de la Corte", de 1 de enero de 1998.

### 7) *Papel de la Comisión en los trámites de denuncias individuales*

Como se indicó antes, el proceso de denuncias individuales para accionar el sistema interamericano de protección de derechos humanos exige la obligatoriedad de agotar los procedimientos ante la Comisión. Ésta, como se sabe, no es un tribunal internacional, por lo cual el proceso, la evacuación de prueba y la decisión final que tome en un caso concreto, no revisten características de naturaleza judicial propiamente hablando. Mientras eso sea así, el proceso ante la Corte va a requerir de una duplicidad de funciones y repetición de prueba debido a que los principios del derecho procesal general, y concretamente del debido proceso, así lo requieren.

Se ha hablado de que la Corte debería dar por probados algunos hechos que la Comisión así haya determinado durante el proceso ante ella. Se ha dicho, además, que la Comisión debería actuar a manera de un Ministerio Público.<sup>73</sup> En primer lugar, si bien esa sería una decisión viable en términos de economía y celeridad procesal, ello no sería del todo adecuado debido a la importancia que reviste para un Tribunal el aplicar los principios de inmediatez de la prueba, el examen de los testigos y peritos y el inherente derecho del juzgador de repreguntar, su análisis y la resolución del caso resguardando el derecho de defensa, de las partes en el proceso. Si bien sería deseable que la Corte Interamericana fuera únicamente un Tribunal de Derecho, como se ha propuesto en alguna oportunidad, pareciera que en materia de derechos humanos no sería factible un divorcio entre la determinación de los hechos y la declaración del Derecho porque están íntimamente ligados.

Por otra parte, hacer valer ante la Corte en forma automática los hechos que la Comisión considera probados (*fact-finding*) en un caso determinado, no pareciera darle confianza al proceso debido a que la Comisión no es un Tribunal (nótese que no existe como requisito para ser comisionado tener la calidad de jurista), sino una especie de auxiliar de la justicia <sup>74</sup> y no deja de ser complicado el que los hechos que la Comisión establezca por probados dentro de un proceso dirigido por ella y ante ella (en la que no es parte), luego sirvan de base en un proceso posterior ante la Corte Interamericana donde la Comisión se convierte en parte acusadora en el mismo.

<sup>73</sup> Corte IDH. *Asunto de Viviana Gallardo*. Resolución de 13 de noviembre de 1981, párr. 22.

<sup>74</sup> *Idem*.

Sin embargo, se puede pensar en un esquema en que si la Comisión evacua la prueba respetando el debido proceso y derecho de defensa y equilibrio procesal de las partes y el Estado no se opone luego ante la Corte Interamericana, se aplique una presunción de validez de la prueba obtenida ante la Comisión, la cual puede ser valorada luego por la Corte, sin que ésta deba estar atada, necesariamente, a la valoración hecha precedentemente por la Comisión.

Pareciera que ahora que el sistema está funcionando de manera más fluida y que la Corte está desplegando más trabajo debido al incremento de casos en trámite, lo más recomendable sería “repensar” el papel de la Comisión en los procesos de denuncias individuales y eliminarle algunas de las funciones que tiene: ¿Para qué la víctima tiene que pasar por dos procesos internacionales diferentes, cuando se supone que el sistema debería operar en favor de ella? Debe plantearse la posibilidad de eliminar el proceso de denuncias individuales ante la Comisión en los casos de Estados que han ratificado la Convención Americana y aceptado la competencia contenciosa de la Corte.

En tal sentido, se daría el paso fundamental de que la víctima tuviera acceso directo ante la Corte. La Comisión, por su parte, seguiría con su papel de parte en el proceso a modo de tercero adherente y mantendría las importantes funciones que la Carta de la OEA y su Estatuto le asignan, lo cual le permitiría fortalecer las actividades de promoción en materia de derechos humanos, si se quiere, la tarea más delicada e importante por su carácter preventivo. En todo caso, la Comisión mantendría sus funciones naturales que realiza a través de visitas *in situ*, informes sobre países y las de protección en relación con los Estados miembros de la OEA y de aquellos que hayan ratificado la Convención Americana pero que no hayan aceptado la competencia jurisdiccional de la Corte.

La crítica que podría hacerse a esta posición es que la Corte Interamericana no podría resolver el cúmulo de demandas que se le presentarían directamente. Eso no sería exacto del todo debido a que la Comisión, de por sí, actúa actualmente como “filtro” de las denuncias individuales sin ser un ente judicial y de la totalidad de denuncias individuales que recibe, son muy pocos los casos que llegan a la Corte.

Quienes se oponen a que el individuo tenga acceso directo ante la Corte Interamericana se fundamentan en que el sistema interamericano no tiene la madurez suficiente para dar ese primer paso o que ello se pudo lograr en el sistema europeo por tener una realidad muy di-

ferente a la americana. Desde esa perspectiva, resulta difícil imaginar cuánto tiempo más tendría que pasar para alcanzar ese nivel de "madurez", ya que en este año de 1999, se cumplen treinta de la creación de la Convención Americana y veinte de haberse instalado formalmente la Corte. Eso es más que tiempo suficiente para abrir el sistema en favor de quien fue precisamente creado.

#### 8) *Problemas presupuestarios*

Tanto la Comisión como la Corte, reciben un presupuesto sumamente exiguo para poder cumplir con el mandato que les asigna la Convención Americana. Si se quiere reformar el sistema, la primera providencia es dotar a los órganos de protección de los recursos necesarios para que sean permanentes y puedan realizar sus funciones en forma eficiente. Pero mientras los Estados miembros de la OEA no cubran ni siquiera las cuotas que les corresponde por ese concepto, no podemos pensar que sea serio hablar de reformas al sistema interamericano, porque ello va aparejado con la voluntad política para emprender esa tarea.

#### B) *Problemas normativos*

La Convención Americana únicamente protege derechos civiles y políticos, ya que siguió el sistema de la Convención Europea de Derechos Humanos que no había incluido protección para los derechos económicos, sociales y culturales. Solamente existe en la Convención Americana una escueta referencia a la protección de derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26. Dicho vacío fue llenado "aparentemente" con la promulgación del Protocolo de San Salvador, al cual todavía le faltan 2 ratificaciones para que pueda entrar en vigor.

En materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 42 de la Convención Americana le permite a la Comisión Interamericana velar por la promoción de tales derechos mediante la remisión, que le hacen los Estados Parte, de los informes y estudios que en esa materia someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Obviamente, dichos informes se refieren a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, pero la exigencia de protección real no queda cubierta con la presentación de dichos informes.

A partir del Informe Anual de la Comisión correspondiente a 1991, se empezó a incluir un capítulo para informar a la Asamblea General sobre la materia, práctica que fue excluida de un informe pero vuelta a utilizar luego.<sup>75</sup>

Por vía jurisprudencial, la Corte Interamericana, en el caso *Aloebotoe y otros contra Suriname*, dimensionó, en forma indirecta, la protección de derechos económicos, sociales y culturales, al otorgar, como parte de las reparaciones a los familiares de las víctimas miembros de la tribu Saramaca, ciertos beneficios que cubrían al resto de ese pueblo indígena, por ejemplo, la reapertura de una escuela y de un dispensario médico.

El camino que se podría seguir para proteger derechos de la llamada segunda generación sería a través de la aplicación del principio de no discriminación contemplado en el artículo 24 de la Convención Americana en relación con el 1.1 de la misma. A la Corte no le ha correspondido resolver ningún caso con ese enfoque, pero la Comisión sí lo ha hecho. No obstante, mientras no entre en vigor el Protocolo de San Salvador, no se podría ampliar más el espectro por vía jurisprudencial para hablar de una protección directa de este tipo de derechos.

Lamentablemente, la entrada en vigor de ese Protocolo no es, en modo alguno, la panacea de todos los problemas que atañen a los derechos económicos, sociales y culturales. Bástenos leer su artículo 19, "Medios de Protección", para enterarnos de que únicamente representa un esfuerzo a medias para proteger el derecho del trabajador a organizarse en sindicatos y el derecho a la educación. Cualquier otro derecho contemplado en dicho Protocolo (*v.gr.* derecho al trabajo, derecho a huelga, derecho a la seguridad social, derecho a la salud, derecho a un medio ambiente sano, etcétera), no puede ser objeto de la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado en la Convención Americana, sino únicamente de la presentación de informes.

### C) *Aspecto procesales*

#### 1) *Momento para determinar y declarar la admisibilidad de un caso en trámite ante la Comisión*

La práctica ha sido que la Comisión se toma un tiempo excesivo para declarar la admisibilidad de una queja individual, cuando la so-

<sup>75</sup> Ver el capítulo correspondiente a situaciones generales de los derechos humanos en algunos países, en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1997.

lución debería ser resolverla *in limine litis*, salvo en aquellos casos en que haya que unirla al fondo, por ejemplo, cuando se está ante una situación de una excepción de no agotamiento de recursos internos y esté de por medio la violación al debido proceso. Otro problema es el de la declaración de inadmisibilidad, la cual es realizada por la Secretaría de la Comisión y no por ésta directamente, que es como correspondería.

Sin embargo, en cuanto a la declaración de admisibilidad, la Comisión ha adoptado últimamente la práctica de hacer informes sobre admisibilidad.<sup>76</sup>

### 2) *Reapertura de admisibilidad ante la Corte*

Por medio de la interposición de excepciones preliminares, los Estados demandados pretenden reabrir la admisibilidad del caso ante la Corte. La práctica debería ser consistente para que ello no ocurra, es decir, los Estados deben agotar ante la Comisión todos los argumentos sobre admisibilidad y no reabrir la discusión ante la Corte. Claro está, ante este Tribunal el Estado sí podría alegar excepciones de admisibilidad pero únicamente en cuanto a cuestiones de caducidad o extemporaneidad de presentación de la demanda o aquellas que tengan relación directa con la competencia de la Corte. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha sido constante en el sentido de que si el Estado no interpuso la excepción ante la Comisión —refiriéndose a la de no agotamiento de los recursos internos— en la etapa correspondiente, no puede hacerlo luego ante la Corte.<sup>77</sup>

### 3) *Fact-finding. En la práctica se da una duplicación de funciones entre la Corte y la Comisión al momento de recopilar prueba testimonial y pericial dentro de un proceso*

El Secretario General de la OEA, César Gaviria Trujillo, en su documento oficial sobre reforma al sistema presentado al Consejo Permanente de la Organización, propuso que fueran las Procuradurías de cada Estado las que hicieran la comprobación de los hechos, comisionadas al efecto, por la Comisión o la Corte. Ello sin duda, nos enfren-

<sup>76</sup> Cfr. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos correspondiente a 1997.

<sup>77</sup> Doctrina establecida a partir del *Caso Velázquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párrs. 88, 89, 90.

taría a un problema sobre la independencia e idoneidad de dichos órganos para realizar ese tipo de funciones.

Es claro que es la Corte Interamericana la llamada a determinar los hechos de una demanda por violación de derechos humanos como se indicó *supra*. Lo que se debería eliminar es la duplicidad en esa materia por parte de la Comisión y mientras existan dos órganos realizando investigaciones sobre los mismos hechos con procedimientos separados y mediando un tiempo considerable entre las distintas etapas, pareciera que el problema no podría ser de una rápida solución.

#### 4) *Criterios de envío de casos a la Corte*

No hay criterios bien definidos para que la Comisión envíe casos a la Corte o bien, para que decida tomar el camino de publicar el informe del artículo 51 de la Convención Americana. De lo que sí tenemos claridad es que esos criterios no debieran ser políticos.

En la práctica, todos los casos que ha enviado la Comisión a la Corte han sido en el entendido que representan supuestas violaciones a la Convención Americana. Sin embargo, ni el artículo 50 ni el 51 de la Convención Americana establecen como presupuesto que la Comisión haya concluido que ha habido violación a la Convención para enviar un caso a la Corte. Bien puede ocurrir que un caso en que la Comisión considere que no hubo violación a ese tratado, alcance proporciones de dificultad y necesidad de aclaración que justifiquen una sentencia de la Corte, tal y como ha sucedido en la práctica del sistema europeo antes de la reciente reforma. Así lo visualizó la Corte Interamericana desde sus inicios en la Opinión Consultiva OC-5, refiriéndose al *Caso Schmidt* resuelto por la Comisión. En esa oportunidad —refiriéndose al problema de la colegiatura obligatoria de periodistas—, dijo:

.. Aunque la Convención no especifica bajo qué circunstancias la Comisión debe referir un caso a la Corte, de las funciones que asigna a ambos órganos se desprende que, aun cuando no esté legalmente obligada a hacerlo, hay ciertos casos que, al no haberse podido resolver amistosamente ante la Comisión, deberían ser sometidos por ésta a la Corte. El caso *Schmidt* cae ciertamente dentro de esta categoría. Se trata de un caso que plantea problemas legales controversiales no considerados por la Corte; su trámite en la jurisdicción interna de Costa Rica fue objeto de decisiones judiciales contradictorias; la propia Comisión no pudo alcanzar

una decisión unánime sobre esos problemas jurídicos; y es una materia que reviste especial importancia en el continente, donde varios Estados han adoptado leyes parecidas a las de Costa Rica.<sup>78</sup>

Establecer un elenco de presupuestos para enviar casos para el conocimiento de la Corte Interamericana no es tarea fácil, pero se podría pensar en algunas situaciones generales que podrían facilitar esa decisión. Durante la sesión externa del Curso de la Academia de La Haya, celebrado en San José, Costa Rica, en 1995, el juez de la Corte Interamericana, Antonio A. Cançado Trindade propuso los siguientes criterios de envío de casos al Tribunal:

I. Violaciones graves.

II. Casos que revisten cuestiones susceptibles de fácil solución judicial.

III. No selectividad de países; que se envíen casos contra la mayoría de los Estados.

IV. Envío de casos cuya resolución permita la interpretación judicial de la Convención y de otros tratados.

A dicha lista, se le podría agregar el envío de casos en los siguientes supuestos:

V. Casos de violaciones de derechos inderogables.

VI. Casos cuyo denominador común sea el mismo de otros casos en trámite ante la Comisión y cuya solución podría depender de un precedente jurisprudencial que podría facilitar otras formas de terminación del conflicto como soluciones amistosas, arbitrajes, etcétera. Este tipo de casos son los que podrían tener un efecto "radiactivo", o de lo que se podría llamar "efecto" de cosa interpretada"<sup>79</sup> ya que los mismos Estados tomarían nota para prevenir violaciones y eventuales demandas ante el sistema interamericano por casos similares.

VII. Casos que representen problemas generalizados en los países de América (situación de las cárceles, debido proceso, retardo injustificado en el proceso, presos sin condena, falta de doble instancia en materia penal, etcétera).

<sup>78</sup> *La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A. No. 5, párr. 25.

<sup>79</sup> Un ejemplo de lo anterior se dio en el sistema europeo, donde la doctrina sentada en las sentencias *Kruslin* y *Huvig* dictadas contra Francia en materia de escuchas telefónicas, tuvieron eficacia radiactiva en España, donde ante supuestos similares de un caso interno, el Tribunal Superior Español aplicó dicha Doctrina. RUIZ MIGUEL, Carlos, *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1997, pp. 72-108.

VIII. Casos que planteen problemas nuevos a la Corte y que su trámite ante los órganos judiciales internos haya sido objeto de decisiones controversiales.<sup>80</sup>

5) *Locus Standi*

El artículo 61 de la Convención Americana establece claramente que [s]ólo los Estados Parte y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte. Quiere decir que, de conformidad con esa norma, ni la víctima ni sus representantes tienen *jus standi*<sup>81</sup> ante la Corte Interamericana ni son parte en el proceso contencioso ante ella, aun cuando se les otorgue cierta participación en éste.<sup>82</sup> En efecto, los representantes de la víctima o sus familiares pueden actuar como asistentes de los delegados de la Comisión en el proceso ante la Corte (Reglamento de la Corte, artículo 22.2). Asimismo, el tribunal escucha sus puntos de vista en caso de que el demandante en el proceso tenga la intención de desistir de la demanda o el demandado se allanare a la demanda (artículo 52 del Reglamento) o cuando las partes hayan llegado a una solución amistosa<sup>83</sup> (artículo 53 del Reglamento). En la etapa de la determinación de reparaciones, de conformidad con el artículo 44.2 del Reglamento anterior de la Corte, ésta estaba autorizada a invitar a los representantes de la víctima o sus familiares para que presentaran sus alegatos relacionados con esa materia.

Esa norma fue el primer intento dentro del sistema interamericano para que la víctima tuviera ciertos derechos procesales directos dentro de un proceso ante la Corte Interamericana.

La Corte, teniendo claro que el objeto y fin de la Convención Americana,<sup>84</sup> es la protección eficaz de los derechos del individuo, intro-

<sup>80</sup> Criterio establecido por la Corte Interamericana en su opinión consultiva OC-5/85. *Idem*.

<sup>81</sup> Una crítica a la falta de *jus standi* de la víctima ante la Corte Interamericana, en relación con el derecho de petición, puede verse en el voto individual del Juez Cançado Trindade en la sentencia sobre excepciones preliminares en el caso *Castillo Petruzzi y otros*, sentencia de 4 de septiembre de 1998.

<sup>82</sup> Un criterio más amplio, por mí compartido, lo desarrolla el Juez Piza Escalante en sus votos individuales en el Asunto de Viviana Gallardo y otras. En su opinión, lo que la Convención veda al individuo es la "iniciativa de la acción", pero no le veda "al ser humano su condición autónoma de 'parte' en el proceso, una vez que éste se haya iniciado". Corte IDH. Asunto de *Viviana Gallardo y otras*. No. G 101/81. Serie A, p. 31.

<sup>83</sup> Así se procedió en el *Caso Benavides Cevallos*. Sentencia de 19 de junio de 1998.

<sup>84</sup> Corte IHD. *Caso Velásquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 30.

dujo un cambio fundamental en el Reglamento vigente al darle *justi standi* a la víctima en la fase de reparaciones.

En tal sentido, la Corte también podrá autorizar su participación autónoma en las audiencias que se señalen en materia de reparaciones.

La razón de ser de esa norma es que en la fase de reparaciones, es la víctima o sus representantes, el sujeto idóneo para llevar al tribunal elementos probatorios de primera mano sobre gastos y otros hechos que facilitan determinar el alcance y monto de las indemnizaciones; además, es el beneficiado o afectado directo con la decisión que se tome.

Sin embargo, con la entrada en vigor de esa normativa y su aplicación a los primeros casos,<sup>85</sup> la Corte Interamericana empezó a visualizar los primeros problemas en cuanto a su implementación, especialmente cuando se trata de situaciones en que son varias las víctimas y, por ende, mayor el número de familiares que tendrían acceso a la etapa de reparaciones ante la Corte Interamericana. El problema se magnifica cuando la Corte Interamericana y la misma Comisión, no tienen información de las víctimas. Ello como consecuencia de que el sistema interamericano no exige, como sí lo hace el sistema europeo, que sea la víctima o sus familiares quienes interpongan la denuncia ante el sistema (artículo 44 de la Convención Americana). En esas circunstancias se vuelve un aspecto delicado el que puedan quedar excluidas víctimas o familiares con un interés directo en las reparaciones.

Para tratar de solventar ese obstáculo en la medida de lo posible, la Corte Interamericana ha tomado como práctica emitir una resolución de convocatoria general para víctimas o familiares a través de medios de comunicación colectiva en el país correspondiente.<sup>86</sup> Esa solución, viable en principio, no resuelve el problema de fondo, el cual se incrementará cuando se entre a conocer la etapa de reparaciones en casos de violaciones colectivas a los derechos humanos.

<sup>85</sup> Los primeros casos en que se aplicó dicho artículo son: Caso *Loayza Tamayo*, Caso *Castillo Petruzzi*, Caso *Suárez Roseo*, Caso *Paniagua Morales y otros* y Caso *Blake*.

<sup>86</sup> En el caso *Paniagua Morales y otros*, ni la Corte ni la Comisión Interamericanas tenían información sobre la identidad y paradero de algunas víctimas y familiares, por lo que por resolución del Presidente de la Corte del 23 de octubre de 1998, se ordenó publicar un anuncio en "un medio de radiodifusión, un medio de televisión y un medio de prensa escrita, todos ellos de cobertura nacional...".

6) *La relación de los artículos 50 y 51 de la Convención*

La interpretación de ambas normas y sus efectos prácticos es lo que más dedicación ha dado a la Corte en materia de opiniones consultivas. Quizás lo que representa más grave desequilibrio procesal es la “confidencialidad” del informe del artículo 50, el cual si bien es transmitido al Estado para que estudie y acepte las recomendaciones que la Comisión dictamine, no es puesto en conocimiento de las víctimas, las cuales desconocen por completo la situación procesal en que se encuentra el proceso y el contenido mismo del informe. Se viola así el principio de igualdad procesal entre las partes.

La solución requiere de una reglamentación adecuada del artículo dicho. De un análisis de esa norma, no se colige una prohibición para enviar el informe a las víctimas y tampoco se habla del término “confidencialidad”, sino de una prohibición impuesta al Estado interesado para no publicarlo. La Comisión, como órgano rector del proceso ante ella, puede interpretar que lo que no está expresamente prohibido por la Comisión está permitido, especialmente tratándose de una violación y desequilibrio procesal evidente que en nada perjudica el derecho de defensa del Estado.

En la Opinión Consultiva OC-15, la Corte consideró que el informe del artículo 50 podía ser objeto de revisión y modificarse en casos especialísimos, por ejemplo, por la aparición de hechos nuevos que, de haberse conocido al momento de emitirse el nombre, el resultado hubiera sido diferente. Ello, siguiendo la línea trazada en el Caso Genie Lacayo.<sup>87</sup>

Esa opinión representa un avance interpretativo fundamental. Sin embargo, considerando que las causales para un recurso de revisión son especialísimas, no pareciera que debieran estar limitadas a un periodo de tiempo como lo fijó dicha opinión consultiva (sólo podrá promoverse por las partes interesadas —peticionarios y el Estado— antes de la publicación del propio informe, dentro de un plazo razonable contado a partir de su notificación).<sup>88</sup> La excepcionalidad de las causales de revisión son la misma limitación de tal recurso que es, indudablemente, el más extraordinario que existe. Un hecho nuevo como podría

<sup>87</sup> Caso *Genie Lacayo*. Resolución de la Corte de 13 de septiembre de 1997. *Solitud de Revisión de la Sentencia de 29 de enero de 1997*.

<sup>88</sup> *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículo 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A. No. 15. Punto resolutivo 1.

ser el caso de la aparición del “desaparecido” en un caso con hechos referentes a esa materia, sería objeto de revisión al momento de constatare esa circunstancia y no podría estar limitado en el tiempo, salvo a partir del momento del conocimiento de la misma.

#### 7) *Medidas provisionales*

Es quizá el mecanismo más utilizado y eficaz que existe dentro del sistema interamericano. En los últimos años se ha incrementado su utilización con efectos verdaderamente satisfactorios. No obstante, es un mecanismo que debe ser correctamente utilizado para evitar que los efectos para los cuáles fue diseñado se diluyan y deje de cumplir su cometido. El mayor problema que se presenta en la actualidad es que las medidas provisionales que la Corte ha tomado últimamente se han vuelto prácticamente permanentes debido a que la Comisión no envía el caso a la Corte y a dificultades para dar seguimiento a las medidas adoptadas.

#### 8) *Reparaciones y costas*

Hasta la fecha, la Corte Interamericana ha acostumbrado determinar reparaciones bajo criterios propios del Derecho Civil (daño emergente, lucro cesante y daño moral) y señalar directamente a los beneficiarios de las mismas, lo que la convierte en una especie de tribunal sucesorio con los problemas que ello acarrea (*v.gr.* que aparezcan, luego de dictada la sentencia de reparaciones, otros familiares beneficiarios). Lo que correspondería es modificar dicha práctica para que las reparaciones se determinen en forma genérica en favor de la parte lesionada, o en su defecto, de sus familiares, dejando a criterio de la legislación interna la determinación de éstos.

Claro está, esa decisión no está exenta de problemas. Normalmente, en los sistemas judiciales de los países de América, los procesos sucesorios son lentos y representan una dificultad mayor para los beneficiarios de las reparaciones, pero no corresponde a la Corte Interamericana hacer determinaciones de esos beneficiarios salvo cuando la víctima de las violaciones es fácilmente determinable (que esté viva la víctima, que sus familiares sean fácilmente identificables por ser igualmente víctimas indirectas de las violaciones, casos en que el daño moral sufrido se presume fácilmente, etcétera). El problema sería cuando los montos de las indemnizaciones son susceptibles de herencia y la

determinación de los beneficiarios no sería de fácil decisión para un tribunal internacional, en primer lugar, por no ser materia de su competencia, y luego, por no tener a su disposición las pruebas ni los recursos para cumplir fehacientemente con esa tarea. En esos casos, especialmente en situaciones de violaciones a grupos de personas, lo más práctico sería establecer montos generales de indemnización, salvo cuando la misma Corte puede definir, sin mayor complicación, a los beneficiarios directos.

También es imperativo redefinir los criterios para la determinación de los gastos y costas ante la Corte Interamericana. Por sentencia de la Corte de reparaciones en el caso Garrido y Baigorria, la Corte modificó su reiterada jurisprudencia sobre la no concesión de gastos y honorarios a las víctimas durante los procesos seguidos ante la Comisión y la Corte Interamericanas. Debido a que este caso fue el primero en que el Tribunal debió avocarse a la fijación de costas y gastos generados durante la etapa de reparaciones debido a la reforma al Reglamento de la Corte de 1997, en buena hora, se consideró que para que un caso llegue ante la Corte Interamericana se requiere previamente agotar instancias internas y el proceso ante la Comisión, las cuales requieren de gastos y honorarios que deben ser compensados a quienes lo realizaron. En esa oportunidad se estableció que:

...en la práctica la asistencia legal a la víctima no se inicia apenas en la etapa de reparaciones, sino comienza ante los órganos judiciales nacionales y continúa en las sucesivas instancias del sistema interamericano de tutela de los derechos humanos, es decir, en los procedimientos que se siguen ante la Comisión y ante la Corte.<sup>89</sup>

#### D) OTROS DESAFÍOS

D.1. Hay una jurisprudencia de la Corte en constante evolución pero hay muchos derechos que no han sido objeto de análisis concreto y que no han generado jurisprudencia (protección de la honra y de la dignidad (artículo 11), libertad de conciencia y religión (artículo 12), protección a la familia (artículo 17), derechos del niño (artículo 19), derecho a la nacionalidad (artículo 20), derecho a la propiedad privada (artículo 21), derecho de circulación y residencia (artículo 22), derechos políticos (artículo 23), igualdad ante la Ley (artículo 24).

<sup>89</sup> Caso *Garrido y Baigorria. Reparaciones (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Sentencia de 27 de agosto de 1998, párr. 81.

D.2. La Convención consagra dos tipos de obligaciones generales (las del artículo 1.1 —obligación de respetar los derechos— y las del artículo 2 —obligación de adoptar disposiciones de derecho interno—. A partir de la jurisprudencia generada en los casos contra Honduras, se conjugan las violaciones específicas con la obligación genérica del artículo 1.1. En ciertos casos, debería conjugarse también con la obligación general del artículo 2. Dicha disposición, que no se encuentra en el Convenio Europeo, refuerza la obligación de respeto a los derechos humanos.

D.3. ¿Es la Corte Interamericana una cuarta instancia? La Doctrina se inclina por considerar que los tribunales internacionales de derechos humanos no pueden revisar lo actuado por tribunales nacionales a modo de una cuarta instancia.<sup>90</sup> Con la emisión de las primeras sentencias de la Corte Interamericana por violaciones al debido proceso el tema se ha retomado ya que en un caso se ordenó la liberación de una persona que había sido juzgada dos veces por los mismos hechos (*non bis in idem*) y se encontraba descontando pena por sentencia firme con carácter de cosa juzgada.<sup>91</sup> En esas circunstancias, si bien la Corte no entró a analizar el fondo de la decisión de los tribunales peruanos internos, sí actuó a manera de un “tribunal interamericano de garantías”. Lo mismo ocurrió en el caso *Suárez Rosero contra El Ecuador*, donde la Corte estableció, a manera de reparación, que no se ejecutara la multa impuesta al señor Suárez Rosero y no se mantuviera su nombre en el Registro de Antecedentes Penales ni en el Registro que lleva el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas por la causa penal materia del caso.<sup>92</sup>

Al margen del nombre que se le quiera dar a esas situaciones, los efectos prácticos de dicha liberación y de la eliminación de las constancias de delincuencias, llevan implícita la revisión de un proceso interno que estaba plagado de vicios procesales.

<sup>90</sup> Corriente desarrollada en Europa que ha alcanzado eco en el sistema interamericano (cfr. Casos Marzióni contra Argentina y Milla Bermúdez contra Honduras ante la Comisión Interamericana. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996). En sentido opuesto, posición, que comparto, está la opinión del Juez Antonio A. CANÇADO TRINDADE. Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. *El futuro del Sistema Interamericano*, op. cit., pp. 583, 584.

<sup>91</sup> Corte IDH. Caso *Loayza Tamayo*, op. cit.

<sup>92</sup> Corte IDH. Caso *Suárez Rosero*. *Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Sentencia de 20 de enero de 1999, párr. 76.

## SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS 165

Pero también podría verse el problema de la cuarta instancia en otros casos en que no medien violaciones al debido proceso. Por ejemplo, supongamos el caso de una expropiación en perjuicio de un ciudadano, en que se le sigue el debido proceso y se le indemniza, pero el monto no es justo, en los términos del artículo 21 de la Convención Americana. Otro ejemplo podría ser el de una declaración de un ciudadano que fuere censurada previamente por ser considerada calumniosa y fuere considerada como tal por un tribunal penal interno. En tales supuestos, los órganos interamericanos de protección tendrían que analizar la parte sustantiva de dichas violaciones y podrían, eventualmente, llegar a una decisión diferente a la de fondo tomada por los tribunales ordinarios internos. ¿Tendría efectos de cuarta instancia la decisión de los órganos interamericanos? La Doctrina Americana es prácticamente omisa al respecto por lo que el debate recién queda planteado.

D.4. Deben reafirmarse los principios de la responsabilidad internacional de los Estados para determinar la compatibilidad o no de leyes internas con la Convención Americana, aun cuando no se hayan aplicado aquéllas. Tal vez este sea el tema más candente dentro de la jurisprudencia que se debate en la Corte Interamericana. Si se decidiera por la condenatoria en abstracto de leyes contrarias al Pacto de San José, sin duda se interpretaría la norma del artículo 2 (deber de adoptar normas de derecho interno) en forma correcta y de conformidad con el artículo 29 que dispone la interpretación en la forma más amplia y en beneficio de la víctima. Ello ya ocurrió en la Jurisprudencia de la Corte, cuando en un caso contra el Ecuador (caso Suárez Rosero), el Tribunal consideró que una norma procesal que *despoja a una parte de la población carcelaria de un derecho fundamental en virtud del delito imputado en su contra... lesiona intrínsecamente a todos los miembros de dicha categoría de inculpaados... La Corte hace notar, además que, a su juicio, esa norma per se viola el artículo 2 de la Convención Americana, independientemente de que haya sido aplicada en el presente caso*<sup>93</sup> (subrayado no es del original).

D.5. Problemas de seguimiento a cumplimiento de sentencias de la Corte IDH y resoluciones de la Comisión. Esta situación responde a la necesidad de establecer medios de coacción para que los Estados, con base en el principio de buena fe conforme al cual ratificaron la Con-

<sup>93</sup> Corte IDH. Caso *Suárez Rosero*, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, *op. cit.*, párr. 98.

vención Americana, cumplan con las resoluciones de la Comisión y las sentencias del Tribunal (*pacta sunt servanda*), so pena de poner en la picota la eficacia jurídica de dichas resoluciones y del mismo sistema interamericano de protección de derechos humanos.

D.6. Ausencia de legislación interna para implementar el artículo 68.2 de la Convención Americana que establece la posibilidad de ejecutar las sentencias de la Corte Interamericana mediante el procedimiento interno para ejecución de sentencias contra el Estado.<sup>94</sup>

Como medio alternativo para el mejoramiento de la eficacia jurídica de los fallos de la Corte Intramericana y, específicamente, de las que establecen reparaciones, debe dársele contenido, mediante la creación de leyes procesales internas, a la norma del artículo 68.2 que dice: “La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado”.

Todos los Estados tienen algún remedio procesal para realizar esa acción, sin embargo, de un estudio comparado no muy pormenorizado,<sup>95</sup> se puede concluir, sin mayor dificultad, que se requiere de legislación específica para casos internacionales donde se incorporen mecanismos más idóneos para obtener resultados satisfactorios.

## VII. CONCLUSIÓN

El mejoramiento y reforma del sistema interamericano de protección de derechos humanos, no es algo que deba verse desde una única óptica: la reforma a los instrumentos interamericanos. Por el contrario, hay muchas vías de realizar actividades para que los órganos de protección apliquen la Convención Americana y la interpreten de manera tal que se pueda obtener mejor provecho de la misma. La reforma a los reglamentos de la Comisión y de la Corte, una labor más coordinada entre ambas, mayor utilización de opiniones consultivas para aclarar puntos que requieran ser interpretados (efecto de cosa interpretada) y una voluntad política de los Estados, son sólo algunas de las muchas herramientas a disposición de las partes interesadas, sin tener que recurrir a complejas reformas generales cuyo resultado podría ser contraproducente.

Es indispensable, para reformar integralmente un sistema de protección de derechos humanos, que el mismo se encuentre en un grado de

<sup>94</sup> Cfr. RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor Manuel, *La ejecución de... op. cit.*

<sup>95</sup> *Idem.* pp. 468 ss.

madurez cuya práctica pueda llevarnos a la conclusión de que el mismo se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo progresivo de los derechos humanos, situación que no se ha dado en el sistema interamericano, el que, por el contrario, tiene bastantes aristas que aún no ha sido posible explotar, ya que hay muchos derechos protegidos en la Convención Americana que no han sido objeto de estudio por parte de la Corte.

Por otra parte, si queremos hablar de fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos con responsabilidad es menester que los órganos políticos de la OEA y los Estados miembros dejen de mantener el “doble discurso” que ha caracterizado las discusiones presupuestarias, donde por un lado, manifiestan compromiso con los órganos de protección, pero cuando deben probar su presupuesto anual no les otorgan los niveles adecuados ni para mantener el trabajo regular, lo que los obliga a recortar actividades, sesiones de trabajo, etcétera.

Fortalecer el sistema interamericano lleva implícito, ante todo, conocerlo, utilizarlo, promocionarlo. Pero más que eso, su fortalecimiento podría estar en su propio “debilitamiento”. Me refiero a que la mejor forma de proteger los derechos humanos en las Américas es mediante una efectiva protección hacia lo interno, mejorando los canales de acceso a la justicia y modernizando los sistemas de administración de justicia. En el tanto en que los Estados adecuen a su legislación interna las normas de la Convención Americana (artículo 2), así como los criterios jurisprudenciales y de interpretación vertidos por los órganos interamericanos, se podría alcanzar niveles de protección cada vez más satisfactorios y la utilización del sistema interamericano sería cada vez menor debido a una mejor promoción y divulgación que lo pudiera mantener como una vía de solución verdaderamente excepcional.

Mientras ello no ocurra y deje de ser un *desideratum*, entonces sí se deben otorgar todos los recursos necesarios para la expansión del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Ello, es fundamental hacerlo en momentos actuales en que algunos Estados se cuestionan, a lo interno, su separación del sistema dentro de una política equivocada que enfrenta el papel del derecho internacional y los órganos internacionales de protección de derechos humanos, frente al derecho interno y a una masificación, también equivocada, del concepto del derecho a la vida y el endurecimiento de las penas.