

# EL PAPEL DE LOS ACTORES DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO

*Marcela Briceño-Donn\**

*“El documento que hoy firmamos consagra no sólo los derechos fundamentales de la persona humana, sino también garantías eficientes y satisfactorias para la conservación de esos derechos y medios prácticos para reclamar cualquier violación contra los mismos, para su restablecimiento y justa reparación al ofendido, en caso necesario”.\*\**

Más de tres décadas han transcurrido desde que fueron pronunciadas estas palabras, al terminar las actividades de la Conferencia que condujo a la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y hoy nos encontramos frente a un proceso que, bajo diferentes denominaciones –fortalecimiento, reforma-, y con muy diversos intereses –políticos, jurídicos, humanitarios-, apuntaría a revisar el funcionamiento de nuestro sistema y ajustarlo a la nueva realidad, luego de grandes y profundos cambios en la situación política de América y el Caribe.

La evolución, o mejor el desarrollo de este proceso, iniciado a finales de 1996, y caracterizado en buena parte por el juego de intereses políticos, ha desconocido con no poca frecuencia, la dimensión y el significado de las palabras que antes transcribimos, para dedicarse casi exclusivamente a detectar las debilidades y errores de los órganos del sistema, dejando de lado dos aspectos que nos parecen fundamentales: uno de ellos, los inmensos logros alcanzados a través de los trabajos de la Comisión y de la Corte,

---

\* Abogada, especialista en Derechos Humanos, ha trabajado con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con el Gobierno de Colombia; actualmente consultora del PNUD.

\*\* Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Fernando Lara, en la Sesión de Clausura de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969.

tanto en sus pronunciamientos de carácter general como respecto de los casos individuales, logros que han demostrado que contamos con los instrumentos convencionales y con los mecanismos operativos necesarios para que la aspiración de la vigencia de los derechos humanos en nuestra región pueda ser una realidad.

Y se ha dejado también de lado un segundo aspecto que muy recientemente, y de manera algo tímida, han empezado a aceptar los diferentes actores: es la responsabilidad que nos cabe por el funcionamiento adecuado y eficaz de nuestro Sistema a todos los protagonistas: Estados, sociedad civil y órganos.

Pareciera imperar, hasta hace poco, la presentación según la cual sólo la Comisión y la Corte –y particularmente la Comisión–, eran responsables por las fallas y la ausencia de procedimientos más ágiles, más transparentes y con mayores garantías para la seguridad jurídica de las partes, lo que llevó, por ejemplo, a algunos Estados a proponer, para “resolver” estas fallas, que la labor de la CIDH se redujera a una simple tarea de promoción, lo que no sólo no hubiese resuelto tales fallas, sino que habría generado irremediables vacíos para los ciudadanos de nuestros países, destinatarios naturales de las normas de protección.

Hoy, cuando por fortuna se ha logrado avanzar en este proceso, concretando los aspectos respecto de los cuales habría, con matices, consensos entre los actores –mayor financiación, semi-permanencia de los órganos, ratificación universal de los instrumentos, papel de los órganos políticos de la OEA, participación de las víctimas ante la Corte, principalmente–, considero que existen algunos aspectos adicionales sobre los que deberíamos reflexionar quienes a diario, desde distintas orillas, trabajamos con el sistema, sus mecanismos, sus normas y sus procedimientos.

Así, una reflexión por parte de todos los actores, que incluya un profundo análisis respecto de cuál ha sido su actitud y cuál su respuesta frente a esos “medios prácticos” de que hablaba el Canciller de Costa Rica, parece indispensable en las actuales circunstancias con miras a un real fortalecimiento del Sistema.

Reflexionar y actuar en consecuencia, por ejemplo, acerca de temas que ya hoy están presentes en las conclusiones de los propios delegados gubernamentales, tales como el rol que deben jugar los órganos políticos frente al contenido –que no a la simple formalidad– de los Informes de la Comisión y de la Corte; como el dotar a estos órganos de los recursos suficientes para desarrollar de manera adecuada sus tareas; como el alcanzar finalmente una universalización en la ratificación de los principales

instrumentos con que contamos y en la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte, son tareas ineludibles para los Gobiernos del Hemisferio.

Pero no se agotan acá los temas respecto de los cuales los Gobiernos deben evaluar su papel y en los que pueden contribuir, cada uno de ellos, sin necesidad de reformas a las normas convencionales, estatutarias o reglamentarias, con el fortalecimiento del sistema. A título de ejemplo, se pueden plantear ideas como las siguientes:

- presentación de solicitudes de opiniones consultivas a la Corte sobre temas que interesan a la comunidad de derechos humanos en general, asunto que fue planteado en una oportunidad por el profesor Pedro Nikken con ocasión de la reunión del Grupo *ad hoc*, como una forma tangible de enriquecer, a través de los pronunciamientos de la Corte, los alcances y la interpretación de las normas que conforman el sistema;
- selección cuidadosa y seria de los expertos que habrán de presentarse como candidatos a la Comisión o a la Corte, de manera que sean personas que realmente cumplan con los requisitos previstos en la Convención para realizar las tareas que les habrán de ser encomendadas. Sería deseable contar con un mecanismo muy transparente de selección, tanto al interior de los países como en el marco de la propia Organización, tarea que corresponde exclusivamente a la voluntad de los Estados y que refleja su grado de compromiso con el tema;
- una mayor y más calificada respuesta a las peticiones individuales tramitadas ante la Comisión, planteando puntos de hecho y de derecho que tengan en cuenta la doctrina y la jurisprudencia de los órganos del sistema y contribuyan a avanzar en la solución de obstáculos concretos que se detecten en el orden interno; y un consiguiente esfuerzo por dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión, las que, sin duda, de existir un diálogo calificado entre los Gobiernos y la CIDH, tendrán en cuenta las realidades y limitaciones institucionales y legales internas;
- realización de discusiones francas y constructivas acerca de los alcances y la eficacia de las medidas cautelares y/o provisionales dictadas en casos particulares, a fin de que cumplan con su cometido y no se desgasten, en tanto mecanismos excepcionales por esencia;
- en materia de soluciones amistosas, determinación, conjuntamente con la Comisión y los peticionarios, de pautas y criterios mínimos

orientadores de este tipo de procedimientos, y búsqueda de instrumentos que permitan que las partes acudan con más frecuencia al mecanismo, contando con criterios temporales y expectativas concretas que apoyen su viabilidad y permitan su generalización en los casos individuales, tanto frente a Estados Partes como no Partes en la Convención.

Existen, por otra parte, múltiples y variadas reflexiones y llamados a la acción que competen a la sociedad civil, en su papel fundamental de denuncia y seguimiento, dentro de los cuales se pueden plantear temas como los siguientes:

- la búsqueda de espacios de cooperación y no de confrontación con los Estados, aprovechando la voluntad de avanzar expresada por varios Gobiernos en mecanismos de solución amistosa de las peticiones que se tramitan ante la Comisión, en búsqueda del fortalecimiento institucional de nuestros aparatos de administración de justicia. Tenemos que ser creativos en el manejo de estos procedimientos, sin perder nunca de vista que deben estar “fundados en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y no en intereses particulares;
- los casos contenciosos deben manejarse igualmente a través de una efectiva representación de las víctimas tendiente a la protección, restitución o reparación de sus derechos, en los que la activa colaboración con las autoridades internas en el impulso de los procesos, se constituya en un elemento determinante del resultado de los mismos, dado que, evidentemente, uno de los mayores problemas –si no el mayor– de nuestros países, es la ausencia de resultados concretos en las investigaciones tendientes a la determinación de responsabilidades en los diferentes órdenes (personal, institucional y patrimonial). Si no se apoya desde la sociedad civil el fortalecimiento de los mecanismos de administración de justicia internos, se generará un desgaste de los mecanismos internacionales, a través de “cuartas instancias” o de presuntas excepciones al agotamiento, amparadas en una presunción de ineficiencia de los recursos internos;
- presentación y seguimiento de peticiones ante la CIDH en relación con derechos diferentes a los que tradicionalmente son denunciados – vida, integridad personal, libertad personal-, lo que habrá de permitir ampliar la doctrina de la Comisión en materias específicas como el derecho a la igualdad, el debido proceso, las garantías judiciales, los derechos de las minorías, entre otros; así como ofrecer una respuesta a personas o grupos que son víctimas de abusos y que no conocen la

existencia de mecanismos que se ocupan de los asuntos que directamente les atañen y frente a los cuales hay compromisos y responsabilidades estatales concretos;

- difusión en el orden interno de los Estados de la existencia del Sistema y de sus mecanismos concretos de protección, de manera que puedan acceder a éste, tal como lo prevén las normas convencionales, todas las personas que han sido víctimas de violaciones de los derechos consagrados en la Convención.

Por lo que hace a los órganos del sistema, es indudable que, con las recientes reformas introducidas a sus Reglamentos -que muy pronto entrarán en vigor-, se dan avances significativos que recogen en buena parte las observaciones y quejas legítimas y justificadas que los Gobiernos y la sociedad civil plantearon en los últimos años, particularmente en respuesta a la solicitud concreta planteada por la Comisión a los diferentes actores.

Debemos darle la oportunidad a las nuevas normas reglamentarias de operar, para apreciar el efecto real y práctico de las reformas, teniendo siempre presente que su efectividad no depende únicamente de la gestión de los órganos, sino de la conducta misma de las partes.

Imposible terminar estas reflexiones sin referirnos a dos de los aspectos que mayor controversia han generado en el actual estado de las discusiones sobre el tema del fortalecimiento del sistema.

Se trata, en primer lugar, del tema del acceso directo de las víctimas a la Corte, respecto del cual parece existir consenso en cuanto a la pertinencia y conveniencia de que exista, si bien no acerca de la mejor manera de implementarlo. La Corte, en su nuevo Reglamento, incorpora, además de las normas ya existentes sobre la materia desde 1997 en la fase de reparaciones, la participación directa en las demás fases del procedimiento, lo que satisface, a nuestro juicio, la preocupación expresada desde tiempo atrás sobre el particular.

Por su parte, Costa Rica ha propuesto que se elabore un Protocolo para permitir, además de la participación directa de los peticionarios, que sean ellos, además de los Estados y la Comisión, quienes puedan presentar, una vez agotado el trámite ante la CIDH, los casos ante la Corte.

Personalmente, considero que el sistema no está preparado para una modificación de esta naturaleza, cuyo efecto en la práctica tal vez no ha sido suficientemente evaluado -temas como los altos costos de un litigio ante la Corte, por mencionar sólo uno de los problemas que se presentarían-, y que

implica ciertamente una apertura de la Convención que no me parece oportuna.

Mientras no exista un solo sistema para la totalidad de Estados miembros de la Organización —y hoy existen tres, según si se ha o no ratificado la Convención y si se ha o no reconocido la jurisdicción obligatoria de la Corte—, no parece aconsejable introducir una nueva categoría que incluya, además de las anteriores, la de aquellos Estados que autoricen la remisión de casos a la Corte directamente por los peticionarios. Se generarían, sin duda, enormes presiones políticas para los Estados, y finalmente no se estaría abriendo el espacio a nuevos ciudadanos del Hemisferio para acudir a los órganos del Sistema, ya que esta tarea debe iniciarse, como se señaló antes, con una pedagogía sobre el litigio ante la Comisión como un paso previo necesario.

El otro tema que ha generado amplio debate es el del rol de los órganos políticos de la Organización. Ciertamente, la actitud de la Asamblea General y del Consejo Permanente frente a la discusión de los temas que son objeto de atención de la Comisión y de la Corte en sus Informes Anuales, es, por decir lo menos, apática y desinteresada. Las resoluciones sobre el tema de derechos humanos no suelen ser profundas ni responder a políticas consistentes en determinadas materias, sino a iniciativas coyunturales de uno u otro Estado, situación que no es aceptable en un Hemisferio donde persisten tantos y tan graves problemas en materia de derechos humanos.

El tema del cumplimiento—o mejor, del incumplimiento—, de las decisiones de la Comisión y de la Corte ha sido objeto de algunas propuestas que se habrán de discutir en la próxima Asamblea General (Estados Unidos, Costa Rica y México ya han planteado iniciativas concretas). Nos acercamos más a la fórmula que México ha presentado, pues parece recoger más fielmente el propósito de hacer una suerte de seguimiento a las decisiones, sin convertir a los órganos políticos en una especie de instancia ante la cual se revisarían las decisiones de los órganos y la respuesta de los Estados, si bien nos sigue pareciendo una respuesta muy parcial frente al vacío que existe en la materia hoy en día.

Consideramos que, en la medida en que exista una voluntad política real de parte de los Estados miembros de la Organización de involucrarse en la temática de la situación de la vigencia de los derechos humanos al interior de sus propios Estados, y no exista el temor de expresar preocupación por determinadas situaciones, hacer llamados a los Gobiernos donde se presenten situaciones graves que merezcan su atención, e incluso adoptar medidas específicas de orden político, se cumplirá el objetivo de un papel

activo de los órganos de la Organización, sin necesidad de incluir mecanismos específicos adicionales.

A manera de conclusión, vuelvo a evocar las palabras del Canciller de Costa Rica cuando, esperanzado y orgulloso por el trabajo que se desarrolló en su país durante la Conferencia de 1969, señaló que nuestra Convención *“consagra no sólo los derechos fundamentales de la persona humana, sino también garantías eficientes y satisfactorias para la conservación de esos derechos y medios prácticos para reclamar cualquier violación contra los mismos, para su restablecimiento y justa reparación al ofendido, en caso necesario”*.

Nuestro reto, si queremos realmente fortalecer el sistema, es lograr que la letra y el espíritu de la Convención sean una realidad en las actuales circunstancias que viven nuestros países, reconociendo las fallas que aún subsisten y la necesidad de contar con el apoyo de los órganos creados por los propios Estados para supervisar la vigencia de los derechos fundamentales de nuestros ciudadanos, así como con el compromiso de sus sociedades y de sus gobernantes en este empeño.