

REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

CLAUDIO GROSSMAN*

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es analizar el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Con tal objeto, en primer término, se identificarán sus características más importantes y posteriormente se evaluará su contribución en la promoción y protección de derechos humanos en el hemisferio. Por último, se efectuarán propuestas dirigidas a fortalecer las actividades que el sistema actualmente desarrolla.

II. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Una adecuada comprensión del sistema interamericano requiere identificar las fuerzas políticas que han contribuido a su formación y desarrollo. Requiere además una comprensión

* El autor es profesor de Derecho y Decano de la Escuela de Derecho de la American University, Washington, D.C. Utilizó para su artículo su publicación: "Proposals to Strengthen the Inter-American System of Protection of Human Rights", *German Yearbook of International Law*, vol. 32, 1989. Este trabajo fue publicado en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

acabada de las distintas contradicciones que se han desarrollado en su seno y de la forma en que esas contradicciones han sido resueltas. Las fuerzas políticas más importantes para el desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos son las democracias del hemisferio.

Distintas razones llevaron a las democracias hemisféricas a identificar derechos internacionales y a establecer instancias supranacionales de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de respetar y promover los derechos humanos.

En primer lugar, la existencia de normas internacionales crea un nivel de legitimación *rota aliá* de las fronteras nacionales para aquellos que apoyan el sistema democrático de gobierno.

En segundo lugar, la existencia de un sistema internacional de derechos humanos permite alcanzar un doble objetivo: por una parte, puede contribuir a evitar el deterioro de sociedades democráticas, permitiendo la intervención de la comunidad hemisférica antes de que se produzca una situación de polarización extrema con probabilidades de salidas de fuerza. Por otra parte, un sistema internacional de protección crea posibilidades de perfeccionar las sociedades democráticas, ampliando constantemente los espacios de libertad existentes en los países³.

En tercer término, el desarrollo de un sistema internacional y en este caso hemisférico de derechos humanos tiene la ventaja adicional para las democracias latinoamericanas de que las normas y procedimientos internacionales aprobados por los Estados del hemisferio no son contradictorios con el principio de no intervención, cuyo cumplimiento es esencial para los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), por mandato de su Carta Constitucional.

Finalmente, la existencia de normas y procedimientos jurídicos reduce la posibilidad de aplicar las normas de derechos humanos con criterios exclusivamente políticos. Si la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de respetar los derechos humanos es fundamentalmente política, existe el

³ Vid. Jacobs, Francis G., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 1975, págs. 1-7, refiriéndose a este tema en el marco de la Convención Europea de Derechos Humanos.

peligro real de que se omita criticar a "amigos", con lo que se erosiona en definitiva la legitimidad y credibilidad del sistema de protección.

El logro de los objetivos de las fuerzas democráticas que se comprometieron con la creación del sistema y su desarrollo encontró serias dificultades en el pasado². A ello contribuyeron políticas económicas inadecuadas para promover el desarrollo de América Latina, la incorporación del continente en la guerra fría y la falta de tradición democrática en algunos de sus países. Con todo, el sistema interamericano logró salvar vidas, evitar violaciones a los derechos humanos aún mayores y mantener la legitimidad de sus postulados básicos.

La evolución del sistema de protección regional de derechos humanos permite entender también sus características centrales. Cuatro "parejas" de tensiones ilustran la evolución del sistema: a) si el derecho interno o el derecho internacional es el preponderante en la protección de los derechos humanos; b) si las obligaciones de derechos humanos son de carácter moral o legal; c) si la supervisión política o la judicial o semijudicial es la más adecuada para garantizar el cumplimiento de las normas de protección de derechos humanos³; y d) si la protección a los derechos humanos es equivalente a la protección de gobiernos elegidos democráticamente.

a) Desde su independencia los Estados del hemisferio consideraron que el nuevo mundo requería el reconocimiento de ciertos derechos y libertades especiales para sus habitantes⁴. Sin embargo, sólo después de la Segunda Guerra Mundial un sistema regional empezó a desarrollar la protección y promoción de los derechos humanos. En 1948, en Bogotá, Colombia, los Estados Miembro de la OEA adoptaron la Declara-

² Farer, Tam J., *The Grand Strategy of the United States in Latin America*, New Brunswick, New Jersey, 1968, págs. 32-43.

³ *Id.*, en general, Medina Quiroga, Cecilia, *The Battle of Human Rights: Gross Systematic Violations and the Inter-American System*, Utrecht, 1988, págs. 89, 92.

⁴ Buerghenthal, Thomas - Norris, Robert - Shelton, Dinah (eds.), *Protecting Human Rights in the Americas: Selected Problems*, 2da. ed., Kehl, Strassburg, Arlington, 1986, págs. 2, 3.

ción Americana de Derechos y Deberes del Hombre⁵. La Declaración Americana incluye tanto derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales como deberes de los individuos a sus comunidades.

Aunque la Declaración Americana, como su paralelo en el ámbito universal, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, se adoptó sólo como una aspiración moral, su importancia fundamental radica en que incorporó como tema válido de las relaciones internacionales las expectativas sociales de que los gobiernos debían respetar los derechos de los individuos.

Gradualmente, sin embargo, el carácter de la Declaración Americana evolucionó hasta convertirse en un instrumento normativo de pleno valor jurídico, al menos en lo relativo a los derechos fundamentales que consagra.

Hasta la aprobación de la Declaración Americana, el tratamiento de nacionales por sus Estados era simplemente una materia de derecho interno no susceptible de crítica internacional⁶. La "internacionalización" de los derechos humanos recibió un mayor impulso con el cambio de naturaleza de la Declaración Americana, de un instrumento de carácter moral a un instrumento que expresaba obligaciones jurídicas. Esto se alcanzó a través de un proceso que incluyó la creación en 1959 de la Comisión Interamericana de derechos humanos, para promover el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Declaración⁷.

Dicho proceso se desarrolló aún más con la adopción de la Convención Americana de derechos humanos, en San José, Costa Rica, en 1969, la cual entró en vigencia nueve años más tarde⁸.

⁵ Adoptada en la Novena Conferencia de Estados Americanos, Bogotá, Colombia, 1948. Vid. *Anuario Interamericano de derechos humanos*, 1985, págs. 7 y sigs.

⁶ Sobre la posición de los individuos en el derecho internacional, vid. Higgins, Rosalyn, "Conceptual thinking about the individual in International Law", en Falk, Richard - Mendlovitz, Kratochville (eds.), *International Law: A Contemporary Perspective*, Boulder, Colorado/London, 1985, pág. 476.

⁷ Res. VIII casos Ministerio de Relaciones Exteriores 10-11. Doc. oea/Ser. C/11, 8 (1959).

⁸ Vid. *Anuario Interamericano de Derechos Humanos*, 1985, págs. 17 y sigs.

Los Estados que ratifican la Convención deben sujetarse a sus términos, y la Comisión y Corte Interamericanas tienen diversas facultades de supervisión. La Declaración Americana sigue siendo válida para aquellos Estados que aún no han ratificado la Convención Americana; no pudiendo por ello éstos eludir el cumplimiento de las obligaciones internacionales que aquella les impone.

b) Una segunda tensión del sistema guarda relación con la forma en que se transformaron las obligaciones morales en legales. Esto ocurrió por la vía tanto de reconocer el valor legal a la Declaración Americana, como por la adopción de la Convención Americana de derechos humanos.

Cuando los Estados comenzaron a utilizar la Declaración Americana para criticar conductas de otros Estados, los acusados reaccionaron negando dichas violaciones, sin argumentar que la Declaración carecía de carácter legal. Esta conducta demostró la existencia de una *opinio iuris* sobre el valor de la Declaración. Este proceso se fortaleció en cuanto la Comisión Interamericana de derechos humanos revisaba la conducta de los Estados, utilizando la Declaración como si ésta estableciera normas de carácter legal. Los miembros de la Organización de Estados Americanos confirmaron la nueva naturaleza jurídica de la Declaración, a través de la adopción de instrumentos (como los Estatutos de la Comisión Interamericana de derechos humanos), que son verdaderos acuerdos de carácter internacional y que, por lo tanto, tienen valor jurídico pleno⁹.

Los poderes de la Comisión adquirieron aún más legitimidad cuando la Comisión pasó a ser un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos, como consecuencia del proceso de reforma de la Carta de la OEA, a través del Protocolo de Buenos Aires de 1967¹⁰.

De modo que, desde un punto de vista jurídico, puede concluirse en que la Declaración Americana de Derechos Humanos ha adquirido valor legal, al menos en los derechos funda-

⁹ Vid. Medina Quiroga, *op. cit.*, págs. 89-92.

¹⁰ Vid. Carta de la OEA, artículos 81 y 113. Las enmiendas a la Carta entraron en vigor en febrero de 1970.

mentales que consagra, sobre la base de distintas posibilidades. Puede ser considerada ya sea como interpretación válida de la Carta de la OEA¹¹, como una norma de derecho consuetudinario, como incorporada en un acuerdo internacional (el Estatuto de la Comisión), o como una combinación de las posibilidades anteriores¹².

La adopción y entrada en vigor de la Convención Americana es, sin embargo, el paso más trascendental de las naciones del hemisferio para establecer obligaciones jurídicas en el ámbito de los derechos humanos. Para los Estados que han ratificado la Convención, las obligaciones que ella establece tienen un carácter convencional.

c) Una tercera tensión tiene que ver con las técnicas más adecuadas de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de respetar los derechos humanos¹³. En los primeros momentos de desarrollo del sistema, la supervisión de cumplimiento era sobre todo política. Otros Estados supervisaban el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Normalmente la acción de los Estados es una función de sus apreciaciones políticas en que influyen otros factores (estratégicos, económicos, etc.) que los exclusivamente de tipo humanitario.

La creación en 1959 de la Comisión Interamericana representa una forma diferente de enfrentar el problema de supervisión. Los miembros de la Comisión son elegidos como expertos independientes, que no deben actuar bajo instrucciones de sus gobiernos. La Comisión es un órgano de supervisión semi-judicial. Esto implica la utilización por la Comisión de técnicas de carácter judicial para establecer los hechos, y el recurrir a la tradición jurídica en el razonamiento y estructura de las decisiones que se adopten. Sin embargo, la supervisión de la Co-

¹¹ Vid. Boergerthal, Thomas, "The Inter-American System for the Protection of Human Rights", en *Anuario Jurídico Interamericano*, 1989, págs. 108, 109.

¹² Vid. *Brief of the International Human Rights Law Group Amicus Curiae. In re: "Request for an Advisory Opinion Submitted by the Government of Colombia to the Inter-American Court of Human Rights"*, Dec. 2, 1988.

¹³ Sobre el concepto de supervisión, vid. Van Dyk, P. (ed.), *Supervisory Mechanisms in International Economic Organizations*, Deventer, 1984, págs. 18-20.

misión es de carácter semijudicial y no exclusivamente judicial porque los resultados de su trabajo, ya sea informes por país, o recomendaciones en casos individuales, pueden ser sometidos a órganos de carácter político: la Asamblea General o el Consejo Permanente de la OEA.

El componente judicial del trabajo de la Comisión se fortaleció con el reconocimiento del derecho de petición individual. Individuos que alegan ser víctimas de violaciones a los derechos humanos reconocidos y protegidos pueden recurrir a la Comisión. El mecanismo de peticiones individuales se estableció con condiciones de admisibilidad, normas de evidencia, competencia y requisitos de decisiones razonadas que se insertan en la tradición jurídica.

La entrada en vigor de la Comisión Americana fortaleció aún más el proceso de desarrollo de recursos de supervisión judicial. La Comisión y los Estados Parte de la Convención adquirieron la oportunidad de presentar un caso decidido por la Comisión a un nuevo órgano con poderes judiciales plenos: la Corte Interamericana de derechos humanos. La Corte, órgano judicial autónomo del sistema interamericano, tiene jurisdicción cuando se trata de violaciones de derechos humanos por Estados que han declarado aceptar la jurisdicción obligatoria de aquélla, ya sea de manera general o en un caso particular. La Corte es un órgano compuesto por siete juristas calificados que pueden ser elegidos en sus países, en las funciones judiciales más altas. La Corte actúa y adopta decisiones en el marco de la tradición jurídica. Las decisiones son razonadas y obligatorias y no se refieren a órganos políticos para su aceptación¹⁴.

d) Una cuarta tensión se refiere a la relación entre democracia y derechos humanos. Como en la historia del hemisferio la causa de los derechos humanos se ha forjado en la lucha contra las dictaduras, existe a veces la percepción de que la simple existencia de un gobierno democráticamente electo se traduce en que no hay más problemas de derechos humanos y, por lo tanto, el sistema regional de protección a los derechos humanos en ese caso no tiene un papel que jugar. En esa línea de pensamiento el sistema regional debe tener como propósito fundamental el establecimiento de gobiernos democráticos.

¹⁴ Buergenthal, Thomas, "La Corte Interamericana de derechos humanos", Estudios, Documentos, San José de Costa Rica, 1985.

Es efectivo que los gobiernos democráticos crean condiciones cualitativamente diferentes y favorables para la protección y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, no se puede reducir la protección de los derechos humanos a la simple existencia o restablecimiento de una democracia.

En primer término, existen problemas de definición sobre qué es un gobierno democrático. Las elecciones no son un criterio único para considerar un gobierno como democrático. Es importante analizar si las elecciones se dieron en un marco de respeto a los derechos humanos que permitiera, *inter alia*, la efectiva participación de distintas corrientes de pensamiento. El sistema electoral puede no ser representativo. La estructura constitucional de un país puede limitar drásticamente el poder de las autoridades electas, más allá de la distribución razonable de poder entre las distintas ramas de gobierno¹⁵.

En segundo término, la promoción y protección internacional de los derechos humanos también tiene un papel que jugar en el caso de gobiernos democráticos. Como se señalara al comienzo de este artículo, el sistema interamericano contribuye al fortalecimiento de las sociedades democráticas evitando por una parte su deterioro y por otra permitiendo la expansión de las libertades públicas¹⁶.

En virtud del reconocimiento de la necesidad de promover directamente tanto gobiernos democráticos como los derechos humanos, el sistema interamericano ha creado normas y mecanismos internacionales dirigidos a ambos objetivos. A la aprobación de las normas sobre derechos humanos se han unido recientemente nuevas iniciativas dirigidas a condenar golpes de Estado u otras intervenciones contra el orden democrático y constitucional¹⁷.

¹⁵ Vid. "Pautas para la Observación Internacional de Elecciones", en *El Grupo Jurídico sobre Derechos Humanos Internacionales*, preparado por Larry Garber 1996, págs. 53 y sigs.

¹⁶ Vid. *supra* nota 2.

¹⁷ Sobre una evaluación de la contribución de la oea en la promoción de la democracia y la relación con los derechos humanos, *vid.* *The Organization of American States: Advancing Democracy, Human Rights and the Rule of Law. A Report of the Inter-American Dialogue Commission on the OAS*, September 1994, *vid.* también Acevedo, Domingo E., "The haitian crisis and the oas response: A test of effectiveness in protecting democracy", *Enforcing Restraint, Lari Fidler Damrosch (ed.)*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1993, pág. 142.

III. LOGROS

Los logros del sistema interamericano pueden ser vistos a la luz de las acciones de sus órganos. El análisis de dichas acciones muestra que utilizan una variedad de técnicas y procedimientos flexibles, y que los derechos reconocidos en el sistema son interpretados creativamente.

La Comisión Interamericana, en casos de lesiones manifiestas y sistemáticas a los derechos humanos, prepara informes por países, generalmente después de efectuar visitas *in loco*. A través de los informes por países, la Comisión estudia la situación general de los derechos humanos en un Estado. Aunque es difícil cuantificar el impacto de dichos informes en mejorar la situación de derechos humanos en los países investigados, la publicación y publicidad que acompañan a las investigaciones de la Comisión, contribuyen a movilizar la opinión pública, doméstica e internacional¹⁸.

Las peticiones individuales en casos de violaciones a derechos internacionalmente reconocidos también han jugado un papel importante en la promoción y protección de los derechos humanos.

En el sistema interamericano, todos los individuos, y no sólo las víctimas, pueden presentar peticiones, alegando que los derechos reconocidos en la Declaración Americana o Convención Americana han sido violados. A diferencia del Sistema Europeo, en el sistema interamericano, de manera de hacer más expedito el proceso de protección de derechos humanos, es posible que se presenten peticiones incluso por aquellos que no son las víctimas de la violación de un derecho. Esto es extremadamente importante, ya que las víctimas pueden tener dificultades para presentar una petición, o desconocer incluso la existencia del mecanismo internacional de protección¹⁹.

¹⁸ Vid. Vargas Carreño, Edmundo, "Las observaciones *in loco* practicadas por la Comisión Interamericana de derechos humanos", en *Derechos en las Américas*, T-R Washington, D.C., 1994, págs. 280-305.

¹⁹ Vid. Aguilar, Andrés, "Procedimiento que debe aplicar la Comisión Interamericana de derechos humanos en el examen de las peticiones o comunicaciones individuales sobre presuntas violaciones de derechos humanos", en *Derechos Humanos en las Américas*, *id.*, pág. 198.

La posibilidad de presentar peticiones particulares por individuos aun en contra de su propio gobierno, constituye, sin duda, un logro fundamental del Sistema. El derecho internacional clásico ofrecía protección sólo a extranjeros y únicamente si el Estado de su nacionalidad decidía ejercer protección diplomática en su favor.

La Comisión ha hecho también una contribución extremadamente valiosa al sistema, interpretando de modo flexible los requisitos establecidos para la tramitación de las peticiones individuales. Por ejemplo, en casos graves y urgentes, la Comisión toma contacto inmediatamente con el gobierno que supuestamente ha violado algunos de los derechos protegidos y posterga el análisis de la admisibilidad de la petición para la decisión final del caso. Esto ha sido particularmente importante en el caso de algunas violaciones que requieren una respuesta rápida por los organismos internacionales de supervisión, como es el supuesto de las desapariciones. La experiencia de las organizaciones de derechos humanos demuestra que es esencial confrontar al gobierno supuestamente responsable de una desaparición tan pronto como sea posible, con el objeto de lograr que reconozca que un individuo ha sido detenido²⁰.

Otro logro importante del sistema lo constituye las interpretaciones de la Corte Interamericana de derechos humanos a través de sus opiniones consultivas. La Corte ha fortalecido el sistema interamericano al clarificar el contenido preciso de las obligaciones de respeto a los derechos humanos en áreas como debido proceso, libertad de asociación, situaciones de emergencia y garantías judiciales²¹.

A lo anterior debe agregarse el ejercicio de la jurisdicción contenciosa por parte de la Corte. Esta jurisdicción, además de permitir que se haga justicia en un caso particular, ofrece la posibilidad de reducir el peligro de que preferencias políticas influyan en decisiones sobre si los derechos humanos han

²⁰ Vid. J. Wash-Sunjee-Schlenger, "Conference report on the Interamerican Human Rights System: into the 1990's and beyond", *American University Journal of International Law and Policy*, 3 (1988), págs. 517-540.

²¹ Buergethal, Thomas, "The advisory practice of the Inter-American Human Rights Court", *AJIL* 79 (1985).

sido violados. En efecto, la Corte Interamericana, al establecer los hechos y razonar y decidir los casos de que consta de acuerdo a los parámetros reconocidos en la tradición jurídica, disminuye con ello las posibilidades de que influencias políticas se inmiscuyan en el proceso²¹.

El ejercicio de la jurisdicción contenciosa por la Corte, en asuntos disputados, se inició cuando la Comisión presentó tres casos en 1986 por desapariciones en Honduras. La Corte decidió que Honduras era responsable y ordenó compensación en dos de las tres causas. A partir de las decisiones sobre Honduras, nuevos casos han sido llevados a la Corte por la Comisión en contra de Surinam, Perú, Colombia, Argentina, Venezuela. Este nuevo desarrollo muestra la evolución del Sistema y el fortalecimiento de la tendencia a la despolitización del mismo —al hacer objeto de decisiones fundadas en derecho las acusaciones de violación de derechos humanos—, lo que abre posibilidades de incrementar su legitimidad²².

La creación de la Comisión y de la Corte en sí misma constituye un desarrollo importante en cuanto ambos organismos tienen un carácter no sólo regional, sino también internacional. En el derecho internacional clásico sólo era posible el ejercicio de supervisión por otros Estados (supervisión horizontal), con el inconveniente de que la acción de éstos no se basa sólo en consideraciones humanitarias, sino también en cálculos de tipo político, estratégico y económico.

Los órganos políticos de la Organización de Estados Americanos, la Asamblea General y el Consejo Permanente reciben informes de la Comisión. Debates de carácter político tienen lugar sobre dichos informes, ofreciendo un foro de alto nivel que permite ventilar asuntos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos²³.

²¹ Vid. Corte Interamericana de derechos humanos, caso "Velásquez Rodríguez", 29-VII-1988, Serie C, nro. 4, caso "Godínez Cruz", 20-I-1989, Serie C, nro. 5.

²² Sobre los casos en contra de Honduras, *vid.* Shalton, Dinah, "Judicial review of state action by International Courts", *12 Fordham International Law Journal*, Spring 1988; Méndez, Juan E. - Vivasco, José Miguel, "Disappearances and the Inter-American Court: reflections on a litigation experience", *13 Hamline Law Review*, Summer 1990.

²³ Vid. Medina, *op. cit.*, págs. 157-158.

En la evaluación de los logros del sistema interamericano de protección a los derechos humanos no se puede ignorar, por último, que el tema de los derechos humanos ha sido reconocido como perteneciendo válidamente al ámbito internacional. Con eso se ha debilitado la noción clásica de que los asuntos de derechos humanos eran "asuntos de la jurisdicción doméstica de los Estados"²⁴. Este logro es extremadamente importante, considerando que sólo desde fines de la Segunda Guerra Mundial se inició el desarrollo del sistema internacional de protección a los derechos humanos²⁵.

IV. SUGERENCIAS PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA

Sin perjuicio de los éxitos alcanzados por el sistema interamericano, el desarrollo de éste es indispensable, tomando en cuenta que violaciones serias a los derechos humanos continúan ocurriendo. A esto hay que agregar que incluso en la situación actual en que gobiernos democráticos son la regla general en el hemisferio, la necesidad de la protección internacional de los derechos humanos persiste. En efecto, la existencia de un sistema internacional de protección contribuye, como se planteaba anteriormente, a evitar el deterioro de una sociedad, lo que puede llevar a formas de polarización extremas que en definitiva destruyan un sistema político democrático. Por otra parte, es esencial continuar perfeccionando, ampliando y dando contenido a los objetivos formales reconocidos por numerosos ordenamientos jurídicos, tanto para evitar deterioros posibles como para contribuir a su perfeccionamiento.

El aumento de la efectividad del sistema requiere examinar: 1) la necesidad de fortalecer los órganos del sistema, 2) el aumento de las actividades de promoción del sistema, y 3) el desarrollo en algunas áreas especiales.

²⁴ Vid. Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 2da. ed., Oxford, 1973, págs. 607-620.

²⁵ Vid. Henkin, Louis - Pugh - Schachter - Smit (eds.), *International Law: Cases and Materials*, 2da. ed., St. Paul, Minnesota, 1967, págs. 980-1011.

1. Fortalecimiento de los órganos

La actual situación financiera de los órganos del sistema interamericano obstaculiza su funcionamiento eficiente. La Comisión Interamericana, que se reúne solo dos veces al año, carece de personal y recursos financieros y técnicos suficientes que le permitan cumplir con sus labores. Sólo nueve abogados integran un secretariado que desde 1965 ha tenido que tramitar más de diez mil casos individuales, además de efectuar visitas *in loco* y preparar informes de países. Como consecuencia de la situación dramática de falta de recursos, los siete Comisionados se reúnen por dos semanas solo dos veces al año, lo que impide dar un cumplimiento efectivo a las labores de la Comisión. Sin perjuicio de la necesidad de mayores recursos también se justifica priorizar las labores de la Comisión más adecuadamente. En este sentido es esencial fortalecer el sistema de peticiones individuales. El desarrollo de una jurisprudencia interamericana más coherente, el tratamiento más oportuno de casos y el acentuar aún más sus aspectos técnico-jurídicos (por ejemplo en lo referente a las condiciones de admisibilidad, establecimiento y prueba de los hechos, mecanismos de solución amistosa) contribuiría a fortalecer el carácter semijudicial de la Comisión reforzando su legitimidad²⁷.

La Corte Interamericana de derechos humanos, compuesta de siete jueces, se reúne sólo tres veces al año en San José, Costa Rica. Un mayor número de peticiones de opiniones consultivas, como asimismo el ejercicio creciente de la jurisdicción contenciosa por parte de la Corte, requiere una discusión sobre si la Corte debe funcionar permanentemente.

La Corte debería adaptar, además, una serie de medidas que surgen de la experiencia reciente de sus casos contenciosos. Entre ellas se destaca la necesidad de que no proceda automáticamente a requerir la prueba de todos los hechos, en los casos que conoce, ignorando el procedimiento efectuado ante la Comisión. Si todos los hechos deben probarse nuevamente se disminuyen los incentivos a los Estados de participar seriamente en el trámite de los casos ante la Comisión. El transcurso del tiempo debilita la calidad de algunas de las

²⁷ Vid. *supra* nota 23.

pruebas, especialmente la testimonial. En este sentido la Corte podría, aún reteniendo su facultad de requerir la prueba de los hechos, considerarlos como probados en algunas circunstancias: por ejemplo si el Estado no interpuso oportunamente sus puntos de vista ante la Comisión. La Corte ha sido además renuente a otorgar costas a las víctimas, con lo que se ataca el rol procesal de los peticionarios, mientras que el Sistema se beneficia notablemente en la medida que da más derechos de participación a los interesados directos.

Los Estados Miembro de la OEA, en el análisis de los recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión y de la Corte, deben tomar en cuenta los gastos significativos que originan conflictos políticos agudos, en que un factor importante está constituido por violaciones masivas a los derechos humanos. Los conflictos que han existido en América Central, permiten, sin duda, discutir válidamente si acciones oportunas de promoción y protección a los derechos humanos no habrían constituido un factor positivo que contribuyera a evitar la polarización extrema de esos países. En definitiva, el ignorar el componente de los derechos humanos puede tener consecuencias trágicas y originar gastos mucho mayores que los que habrían sido del caso en acciones oportunas a través de una Comisión y Corte con recursos suficientes.

Otra condición importante para el fortalecimiento del Sistema es reconocer la necesidad de otorgar asesoría legal a quienes consideren que sus derechos han sido violados. Quienes carezcan de los medios necesarios para tener asistencia jurídica apropiada, deben ser auxiliados por la Organización de Estados Americanos. Un sistema de representación *pro bono* podría ser desarrollado, por ejemplo, a través de la creación y manutención por la OEA de un registro de abogados dispuestos a actuar *pro bono* en los procedimientos interamericanos de protección de derechos humanos.

El papel de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en el desarrollo del sistema interamericano debe fortalecerse. Después de debates sobre informes específicos de países o con posterioridad al debate del Informe Anual de la Comisión Interamericana de derechos humanos, la Asamblea General podría concluir sus deliberaciones con decisiones que se refirieran específicamente a los casos sometidos a su conocimiento.

La Asamblea General puede también desarrollar métodos

más eficientes para debatir y decidir sobre los casos individuales que le presente la Comisión, y revisar si los Estados han cumplido con las recomendaciones efectuadas por ésta. La Asamblea General debiera considerar la creación de grupos especiales de trabajo, en materia de derechos humanos, de modo de facilitar sus labores. Algunos temas para ser cubiertos por los grupos de trabajo podrían ser: tratamiento de poblaciones indígenas, los derechos de la mujer, cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de derechos humanos, detenciones prolongadas sin debido proceso legal²⁸.

2. Actividades de promoción

El sistema interamericano de derechos humanos aún no es suficientemente conocido por los actores legales en cada país —abogados, jueces, académicos, policías, legisladores— y tampoco por la población general. Actividades promocionales, incluyendo programas especiales y nacionales son, por lo tanto, requeridos. El público en general debe también ser incluido en el esfuerzo promocional. En definitiva, la conciencia que tengan los individuos de sus derechos es la mejor garantía de que los derechos humanos no van a ser violados por los gobiernos.

Los gobiernos deben considerar solicitar asesoría a la Comisión Interamericana de derechos humanos cuando intenten adoptar legislación en materia de derechos humanos, especialmente en el ámbito constitucional. Dicha asesoría garantizará que la nueva legislación que se adopte no violará las obligaciones internacionales.

Para alcanzar mayor visibilidad, tanto la Comisión como la Corte debieran planificar el sostener reuniones en distintos países del hemisferio. Un esfuerzo más consistente debe efectuarse para publicar y distribuir ampliamente los informes de la Comisión y las decisiones y opiniones de la Corte. Esto aumentará el conocimiento del sistema en general y permitirá la movilización de la opinión pública en situaciones específicas²⁹.

²⁸ Vid. sugerencias adicionales en Shelton, Dunah, "Improving human rights protection: recommendations for enhancing the effectiveness of the Inter-American Commission and the Inter-American Court of Human Rights", *The American University Journal of International Law and Policy*, 3 (1988), págs. 322 y sigs.

²⁹ El Instituto Interamericano de derechos humanos, creado en San

Para utilizar adecuadamente los recursos se requeriría una coordinación efectiva entre los distintos órganos del sistema con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica. Además, los nuevos paradigmas de desarrollo —fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, desarrollo de la sociedad civil— a los que instituciones multilaterales de financiamiento están recurriendo, abre también posibilidades de obtención de recursos adecuados.

3. *Áreas especiales de interés*

a) Desapariciones y nuevos desarrollos normativos

De importancia particular en el hemisferio es la necesidad de desarrollar normas adecuadas para enfrentar desapariciones. Esta práctica trágica afecta a grupos políticos que son identificados para ser exterminados.

La práctica de desapariciones viola los derechos humanos más fundamentales, incluyendo el derecho a la vida, el derecho al debido proceso, el derecho a ser reconocido como persona ante la ley, el derecho a la libertad personal, el derecho a protección judicial y el derecho a un tratamiento humano.

Aun cuando las desapariciones están claramente prohibidas bajo la Convención Americana, la aprobación en 1994 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas ha permitido enfocar la atención hemisférica de manera específica sobre una práctica que constituye un crimen internacional. Es esencial la ratificación pronta por los Estados miembro de esta Convención.

Por otro lado, el sistema interamericano debe continuar con nuevos estudios y programas dirigidos a considerar temas adicionales en el marco de los derechos humanos, como es el caso de las poblaciones indígenas, la mujer (no discriminación, violencia doméstica, acoso sexual), el estado de las cárceles y la condición de los detenidos y reos en la región (las prisiones preventivas, retardo de justicia, participación en las reformas legales de los sistemas judiciales), el medio ambiente y la reforma en la legislación laboral.

José, Costa Rica, en 1990, ha desarrollado importantes esfuerzos de entrenamiento y promoción. Véase la *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* que se publica dos veces por año.

b) *Derechos económicos, sociales y culturales*

Los Estados del hemisferio deben ratificar el Protocolo Adicional a la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que fue abierto para la firma de los Estados en noviembre de 1988³⁰.

La promoción e implementación progresiva de estos derechos es esencial en tanto que la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales es, en gran medida, académica y artificial. El desarrollo efectivo de las capacidades de los seres humanos requiere que no sólo se respeten aquellas dimensiones de sus personalidades que protegen los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales³¹.

c) *Representación directa*

Bajo el sistema interamericano, el derecho de las víctimas de designar directamente sus representantes en procedimientos ante la Corte, no ha sido aún reconocido, como es el caso en el sistema europeo. En consecuencia, las víctimas tienen que actuar a través de la Comisión, procedimiento que no es satisfactorio ni para la Comisión ni para las víctimas.

El interés fundamental de una víctima es tener acceso a la justicia y lograr que ésta se realice en su caso particular. El interés de la Comisión es, además, el funcionamiento del sistema en su conjunto. Lo anterior puede crear serios problemas en el futuro por víctimas que consideren con o sin base que la Comisión no las ha defendido adecuadamente. Un paso para lograr la representación directa de la víctima ante la Corte sería que la Corte modificara sus reglas de procedimiento, de modo que dicha representación sea posible cada vez que un caso sea llevado a la jurisdicción de la Corte. Otra

³⁰ *Vid.*, texto en *Informe Anual CIDH, 1985-86 OEA/Ser/L/V/II.68 doc. 8 rev. 1, 26-IX-1988.*

³¹ Sobre esta materia *véase* Marks, Stephen P., "Emerging human rights: a new generation for the 1980's", en Falk, Richard - Kratochwil - Mendlovitz (eds.), *International Law: A Contemporary Perspective* Boulder, Colorado, London, 1985, pag. 501.

opción sería interpretar creativamente las normas actuales para permitir dicha representación²².

d) Situaciones de emergencia

Las situaciones de emergencia válidamente declaradas permiten a los gobiernos derogar algunas obligaciones en materia de derechos humanos cuando existe una amenaza a la vida de la nación. Normalmente abusos de poder y graves violaciones a los derechos humanos tienen lugar con ocasión de la declaración de situaciones de emergencia. A menudo los gobiernos declaran emergencias sin justificación válida; no respetan aquellos derechos que no pueden ser derogados, o derogan derechos innecesariamente. Este tipo de situaciones produce un saldo trágico en términos de pérdida de vidas humanas y otros derechos esenciales y se constituye en un serio obstáculo para el desarrollo de sociedades de consenso, con respeto a los derechos de todos, ingredientes básicos para el funcionamiento de sistemas democráticos.

Para evitar dichos abusos, algunas medidas a ser consideradas incluyen: que la Comisión desarrolle un procedimiento de negociación inmediata de visitas *in loco* tan pronto como exista la amenaza de una emergencia y ciertamente cuando una emergencia ha sido declarada; armonizar la legislación existente en los países con los requisitos establecidos por la Convención Interamericana; publicitar ampliamente la situación de los derechos humanos de países bajo situación de emergencia; crear un comité de situaciones de emergencia bajo la autoridad de la Asamblea General, que informe a dicho órgano sobre qué países se encuentran bajo emergencia y qué medidas han adoptado para aplicar las recomendaciones que les efectúe la Comisión Interamericana de derechos humanos.

La existencia de procedimientos generales que se apliquen a todos los casos de emergencia disminuye la posibilidad de que haya acusaciones de discriminación política en el

²² Sobre la representación de las víctimas en el Sistema Europeo de Protección, *vid.* Van Dijk, Peter - Hoef, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Dordrecht, 1984, págs. 140-146.

ejercicio de labores de supervisión de cumplimiento de las normas existentes³³.

e) Organizaciones No Gubernamentales

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) juegan un papel esencial en la promoción y protección de los derechos humanos, a través del ejercicio de sus funciones de recoger información, difundir violaciones a los derechos humanos y promover la adopción y desarrollo de normas y procedimientos adecuados³⁴.

No es sorprendente que los gobiernos que incurren en violaciones de los derechos humanos pretendan destruir o limitar gravemente a estas organizaciones.

El sistema interamericano puede adoptar medidas específicas dirigidas a aumentar el nivel de protección de dichas organizaciones. Debe así considerarse la adopción de una declaración sobre los derechos de las ONGs por la Asamblea General de la OEA, como un primer paso para desarrollar un sistema especial de protección. La Comisión Interamericana o la Asamblea General puede crear un relator especial que informe constantemente sobre el tratamiento de las ONGs y proponga iniciativas concretas para su protección y desarrollo³⁵.

La ampliación de la protección internacional a las ONGs resultará a su vez en la posibilidad de fortalecer el sistema de supervisión internacional, al crear mayores condiciones para que dichas organizaciones provean de información a los órganos del sistema³⁶.

³³ Para un análisis de las situaciones de emergencia, *id.* Grossman, Claudio, "Algunas consideraciones sobre el régimen de situaciones de excepción bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en *Derechos Humanos en las Américas* (1984), págs. 121-124.

³⁴ *Vid.* Human Rights Watch, *The Persecution of Human Rights Monitors: December 1986 to December 1987*, New York/Helsinki, 1988, December, págs. 87-88.

³⁵ *Vid.* distintas posibilidades en el ámbito universal en *The United States Action in the Field of Human Rights*, E. 88 XVI, 3 (1988).

³⁶ *Vid.* Padilla, David J., "The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States: a case study", *The American University Journal of International Law and Policy*, vol. 9, no. 1, Fall 1993, pág. 105.

V. CONCLUSIÓN

Estas proposiciones pueden ser discutidas hoy día porque un cambio drástico ha tenido lugar en el hemisferio: los pueblos e individuos del hemisferio han demostrado y están demostrando una conciencia cada vez mayor sobre sus derechos. Las poblaciones hemisféricas están hoy mejor preparadas que nunca en el pasado para actuar en contra de lo que perciben como abusos hacia los derechos que le corresponden. Desde esta perspectiva, el desarrollo del sistema interamericano de protección de los derechos humanos no es algo artificial, sino, por el contrario, está firmemente enraizado en la realidad cotidiana. En la medida en que el sistema interamericano efectivamente se desarrolle para responder a las expectativas de los pueblos e individuos en el hemisferio será también un sistema válido en el futuro.