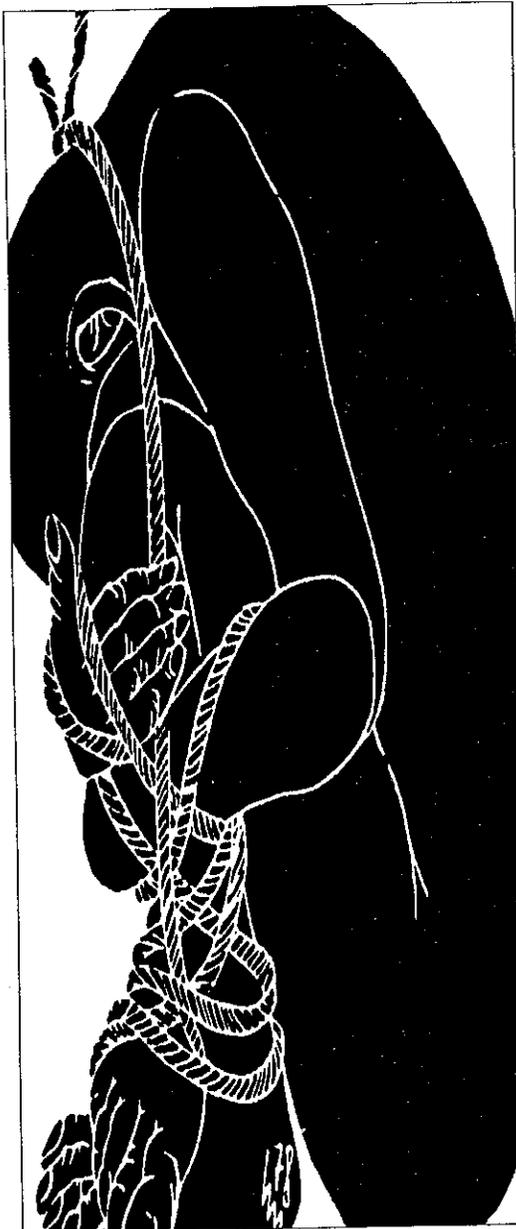


# AMERICA LATINA

# HOY

N.º 20, DICIEMBRE 1998

## REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



---

### DERECHOS HUMANOS

---

- Esteban BELTRÁN
- Ariel E. DULITZKY
- Juan Carlos GUTIÉRREZ  
y Myrna VILLEGAS DÍAZ
- Martín D'ALESSANDRO
- María José TORRES MACHO
- Fredy RIVERA VELEZ
- Angélica PORRAS VELASCO
- Migdalia DE JESÚS TORRES
- Ismael CRESPO
- Juan Manuel ABAL MEDINA

# UNA MIRADA AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Ariel E. Dulitzky\*

El sistema interamericano de protección de derechos humanos, formado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte) de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>1</sup>, se encuentra actualmente en un proceso de redefinición de su papel.

En sus cincuenta años de funcionamiento<sup>2</sup>, el sistema ha tenido numerosos logros en la promoción, ejercicio y defensa de los derechos humanos de la región. Desempeñó un papel protagónico cuando predominaban regímenes autoritarios, identificando y denunciando las graves y sistemáticas violaciones que ocurrían<sup>3</sup>. Su accionar contribuyó a la apertura de espacios en la sociedad civil y creó un clima propicio para el regreso de la plena vigencia de las libertades públicas<sup>4</sup>. El informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina en 1979 es uno de los ejemplos paradigmáticos del papel desempeñado por el sistema interamericano en esos años<sup>5</sup>.

Con el advenimiento de gobiernos elegidos democráticamente la situación de derechos humanos en América Latina avanzó considerablemente. La mayoría de los países no tienen políticas de violaciones graves planeadas o auspiciadas por el aparato de Estado, como ocurría en el pasado. Paralelamente, muchos Estados están empeñados en la mejora de la situación de los derechos humanos a nivel doméstico, impulsando reformas legislativas, promoviendo campañas educativas, capacitando a los miembros de la fuerza pública, entre otras. Sin embargo, la situación dista de ser óptima. La violencia policial, la ineficacia, la corrupción e ineficiencia del Poder Judicial, la discriminación contra vastos sectores de la población, la pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza, los altos índices de criminalidad son algunos de los rasgos comunes de la región<sup>6</sup>. Estas transformaciones en la situación de los derechos humanos en la región, con sus avances y retrocesos, se reflejó en el trabajo del sistema interamericano. En especial, llevó al sistema a un estado deliberativo sobre cuál es el perfil necesario para las actuales circunstancias. Previamente al análisis de los discusiones actuales en torno al sistema interamericano, realizaremos un breve análisis de la estructura del mismo.

## I. LA COMISIÓN Y LA CORTE INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos se desarrolló en el marco de la Organización de los Estados Americanos en el curso de los últimos cincuenta años, replicando el movimiento a nivel universal y europeo de generar mecanismos internacionales de protección. Dicho sistema se basa actualmente en la labor de dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup>. El principal instrumento es la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>8</sup>.

\* LLM Candidate Harvard Law School. Asesor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Justicia.

1. Puede considerarse que existen otros organismos dentro de la OEA que cumplen funciones relacionadas con los derechos humanos, tales como la Unidad para la Promoción de la Democracia, la Comisión Interamericana de la Mujer, el Instituto Indigenista Interamericano, el Consejo Jurídico Interamericano, el Instituto Interamericano del Niño. Sin embargo, sólo la Comisión y la Corte Interamericana tienen como función principal y exclusiva el trabajo sobre Derechos Humanos.

2. Ubicamos el origen del sistema interamericano en la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en Bogotá en mayo de 1948 en la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos. Ver Scott Davidson (1997): *The Inter-American Human Rights System*, Dartmouth: Aldershot, pág. 11.

3. Cecilia Medina (1988): *The Battle of Human Rights, Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. La Haya: Martinus Nijhoff Publisher.

4. Cançado Trindade (1996): "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995): Estado actual y perspectivas," en Bardonnnet y Cançado Trindade (edit.): *Derecho internacional y derechos humanos*. San José/La Haya: Academia Internacional de La Haya e IIDH.

5. David Weissbrodt and Maria Luisa Bartolomei (1991): *The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The case of Argentina, 1976-1983*, 75 Minnesota Law Review 1009.

6. Ver por ejemplo, *Human Rights Watch, World Report 1999*, New York, señalando en otras, la violencia y corrupción policial, la ineficacia del poder judicial, las restricciones a las garantías del debido proceso, las condiciones carcelarias infrahumanas como características comunes de la región, págs. 91-95.

7. Para mayores detalles respecto de la historia de la evolución del sistema interamericano ver, Buergenthal, Thomas, et al (1990): *La protección de los derechos humanos en las Américas*. Madrid: IIDH-Civitas, pág. 31-55; Cançado Trindade, Antonio A.; op.cit.; Cecilia Medina, op.cit., pág. 67-98. Scott Davidson, op.cit. págs. 1-36.

8. Los 25 Estados que han ratificado la Convención son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República

La Comisión y la Corte están compuestas por siete expertos respectivamente, que actúan a título individual; ellos son propuestos y elegidos por los Estados de acuerdo a lo establecido en la Convención; la duración del mandato de los miembros de la Comisión es de 4 años y son reelegibles por una única vez; los miembros de la Corte actúan por períodos de 6 años y también son reelegibles una vez<sup>9</sup>. Los miembros de ambos órganos trabajan a tiempo parcial. Tanto la Comisión como la Corte generalmente celebran dos o tres períodos de sesiones ordinarias que se extienden por aproximadamente tres semanas en sus respectivas sedes<sup>10</sup>.

La Comisión y la Corte actúan de acuerdo a las facultades otorgadas por distintos instrumentos legales debido a la particular evolución del sistema interamericano. La Comisión fue creada en 1959 y funcionó durante veinte años como el único órgano de la OEA encargado de la supervisión de los derechos humanos. La Corte Interamericana recién fue establecida en 1979 al entrar en vigencia la Convención Americana.

La Comisión actúa en virtud de las facultades que le otorga la Carta de la OEA (artículo 112)<sup>11</sup>, su Estatuto y Reglamento. Esto le otorga jurisdicción sobre todos los Estados miembros de la OEA, a los que supervisa en virtud de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>12</sup>. También actúa de acuerdo a las facultades específicas de la que la inviste la Convención Americana respecto a los Estados partes en la Convención (arts.41 y ss).

La Convención Americana otorga facultades de supervisión de las obligaciones que la misma impone a los Estados, a la Comisión y la Corte siguiendo el modelo del sistema regional europeo para la protección de los derechos humanos antes de la entrada en vigencia del Protocolo 11. Asimismo, otras convenciones posteriores a la configuración actual del sistema interamericano otorgan a la Comisión y/o la Corte atribuciones de supervisión adicionales a las conferidas por la Convención y el Estatuto y Reglamento de la Comisión. En efecto, tanto la Comisión como la Corte han recibido poder para supervisar las obligaciones internacionales de los estados respecto de convenciones y protocolos que han entrado en vigor con posterioridad a la Convención Americana. Algunos de ellos son: la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura; la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, y la Convención Interamericana para eliminar y sancionar toda forma de violencia contra la mujer.

La Comisión es el primer órgano que entiende en el procedimiento de peticiones individuales. Como resultado de un proceso contradictorio entre el Estado y los peticionarios que tiene por objeto garantizar la tutela de los derechos básicos protegidos por la Convención, la Comisión establece la existencia o no de responsabilidad internacional del estado por la violación de uno de los derechos protegidos en la Convención. Sobre la base de esta evaluación la Comisión puede enviar un caso a la Corte o emitir un informe final, que es publicado y presentado a la Asamblea General de la OEA, en el que determina la existencia de responsabilidad del Estado denunciado y recomienda reparar la violación encontrada<sup>13</sup>.

La Corte<sup>14</sup> es un órgano de carácter jurisdiccional que tiene una doble competencia: contenciosa y consultiva. La función contenciosa se refiere a su capacidad de resolver casos en virtud de lo establecido en los artículos 61 y ss de la Convención. Es necesario para que la Corte entienda de un caso, que se haya primero agotado el procedimiento ante la Comisión. Una vez agotado el mismo, y respetando los plazos establecidos por la Convención, la Comisión o un Estado pueden someter un caso ante la Corte siempre y cuando el Estado denunciado haya aceptado la jurisdicción obligatoria o acepte la jurisdicción en el caso en concreto. Esto significa que los individuos no tienen en el sistema interamericano un acceso autónomo ante la Corte, no pueden enviar un caso a la Corte, ni tampoco tienen representación independiente ante la misma<sup>15</sup>. Si la Corte decide que existió una violación a la Convención, dispondrá "que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada" (Art. 63).

La función consultiva de la Corte se refiere a su capacidad para interpretar la Convención y otros instrumentos

Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago se retiró de la Convención en mayo de 1998 cuando el primer pedido de medidas provisionales en su contra llegó a la Corte. De acuerdo con la Convención, la denuncia del tratado tendrá efecto un año después de ser presentada y todas las violaciones a los derechos humanos ocurridas con anterioridad a esa fecha permanecen bajo la supervisión de los órganos de la Convención (art. 78).

Nueve Estados miembros de la OEA aún no han ratificado la Convención: Antigua y Barbuda, las Bahamas, Belice, Canadá, Guyana, St. Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent y las Granadinas, y los Estados Unidos. El décimo país que aún no ha ratificado la Convención es Cuba pero su gobierno se halla "suspendido" de la OEA desde 1962.

17 países han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. México y Brasil al final de 1998 han dado los pasos necesarios para aceptar la jurisdicción contenciosa de la Corte, al aprobar sus respectivos Congresos las autorizaciones pertinentes. Al momento de escribir el presente artículo no tenemos informaciones que hayan depositado el respectivo instrumento de aceptación.

9. Arts. 34, 36 y 37 de la Convención respecto de la Comisión, y Arts. 52, 53 y 54 respecto de la Corte.

10. Washington, EE.UU para la Comisión y San José, Costa Rica para la Corte.

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

12. Ver Buergenthal, op. cit., pág. 43.

13. Para una descripción detallada del procedimiento ante la Comisión puede consultarse Mónica Pinto (1993): *La Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ed. del Puerto y Hector Faúndez Ledesma (1996): *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos Institucionales y Procesales*. San José: IIDH.

14. Véase Faúndez, op.cit. y Scott Davidson op.cit. para una descripción del funcionamiento de la Corte.

15. En la práctica la participación en la Corte de los individuos es a través del carácter de asesores ahora denominados asistentes de la Comisión. En la etapa de reparaciones los individuos tienen representación autónoma ante la Corte. Ver Méndez, Juan E. (1994): *La Participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en Rafael Nieto Navia (ed.): *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San Jose, pág. 321.

internacionales de derechos humanos. La misma puede ser activada por cualquiera de los Estados miembros de la OEA y los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización (artículo 64 de la Convención). Dicha facultad fue utilizada con mayor asiduidad que la competencia contenciosa durante los primeros años de existencia de la Corte. Ella le permitió a la misma establecer pautas sobre su propia autoridad, sobre los límites de las acciones de los estados, sobre discriminación, sobre la propia función consultiva, sobre algunos temas cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos como son el habeas corpus, las garantías judiciales, la pena de muerte, la responsabilidad del Estado, etc.

## II. EL DEBATE ACTUAL: PROMOCIÓN VS. PROTECCIÓN, REFORMA VS. PERFECCIONAMIENTO

La situación de gobiernos surgidos de elecciones populares y sin políticas oficiales de violación a los derechos humanos impone nuevos retos, demandas y preocupaciones, tanto para los Estados, para los defensores de derechos humanos, como para los órganos interamericanos de supervisión internacional. Ya no se trata de confrontar dictaduras militares y guerras civiles sino de construir sociedades democráticas que justifiquen el título de tales. Se trata de avanzar de meras elecciones periódicas a países donde los derechos y las libertades sean una realidad viviente para cada uno de los habitantes.

Estos nuevos desafíos y realidades en América Latina han generado actitudes diferentes por parte de los Estados de la región en relación con el sistema interamericano de derechos humanos. Algunos han respondido buscando que el sistema interamericano se convierta en un aliado a la solución de muchos de sus problemas relacionados con la situación de derechos humanos. Estos Estados, entre los que se destaca la República Argentina, se han caracterizado por una actitud cooperante con el sistema tanto a nivel de la Comisión como de la Corte, utilizándolo como un medio para detectar algunas violaciones de derechos fundamentales cometidos tanto por la rama ejecutiva, legislativa o judicial de sus países, impulsando de esta manera cambios en las políticas o leyes internas dirigidas a superar las situaciones violatorias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención), y remediando violaciones en casos individuales<sup>16</sup>. Estos países ven las actuaciones de la Comisión y de la Corte no como "amenaza[s] a la estabilidad de un gobierno" sino como "factores constructivos encaminados" a una mejor protección de los derechos<sup>17</sup>. Otros estados con graves problemas de derechos humanos, como Colombia, se han comprometido activamente en las soluciones amistosas realizadas con el auspicio de la Comisión<sup>18</sup>. Colombia ha entendido que "el nuevo esquema de protección dado el régimen democrático vigente en la mayoría de los Estados del sistema, debe responder a la modalidad de la cooperación"<sup>19</sup>.

Otros Estados por el contrario, en respuesta a la evidente voluntad especialmente de la Comisión de trabajar más eficientemente para la protección de los derechos en la

región —en particular aquellos que se vieron más afectados—, adoptaron una postura defensiva en algunos casos y crítica en la mayoría de las ocasiones. La respuesta que tuvieron fue criticar duramente a la Comisión y a la Corte en cada ocasión que los órganos decidieron casos en su contra, incumplir con todas y cada una de las resoluciones de la Comisión y de la Corte y cuestionar la legitimidad del trabajo de los dos órganos. A la vanguardia de esta posición se encuentra Perú que tiene pendientes más de 150 casos ante la Comisión y varios ante la Corte<sup>20</sup>.

En junio de 1996, la Asamblea General de la OEA reunida en Panamá y ante la insistencia de la delegación peruana, aprobó una resolución encomendando al Consejo Permanente de la Organización "la realización de una evaluación

16. Esta ha sido una política constante desde la restauración democrática en 1983, seguida por los Gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem. Podemos mencionar el caso *Verbitsky*, donde como resultado de un acuerdo entre el Gobierno argentino y el periodista Horacio Verbitsky se derogó el artículo 244 del Código Penal Argentino que establecía el delito de desacato por el cual había sido condenado el periodista, así como la aplicación de la nueva legislación al caso específico con el objeto de dejar sin efecto la sentencia condenatoria en contra de éste. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 22/94, Caso 11.012, Argentina, Solución Amistosa, 20 de septiembre de 1994, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994*, OEA/Ser.L/V/II.88 Doc.9 rev. Otro ejemplo es el caso *Guardatti*, relativo a la desaparición forzada del joven Guardatti en la Provincia de Mendoza. Luego de un acuerdo alcanzado con el Gobierno, se conformó una comisión investigadora *ad hoc* que logró establecer qué había ocurrido en el caso específico así como identificar a los policías responsables de la desaparición. Además se constituyó un tribunal arbitral para fijar los montos de la indemnización correspondiente a los familiares de Guardatti. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 31/97, Caso 11.217, Argentina, Solución Amistosa, 14 de octubre de 1997, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997*, OEA/Ser.L/V/II.98 Doc.6 rev.

17. Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Comentarios sobre la Evaluación y Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Argentina, OEA/Ser G/ CP/CAJP-1200/97 add.1, 21 de abril de 1997. (en adelante Comentarios)

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

19. Comentarios, Colombia. Aún no hay claras señales si el Gobierno del Presidente Pastrana mantendrá similar actitud de cooperación con el sistema.

20. Los casos peruanos se refieren en su mayoría a violaciones al derecho a la vida o violaciones graves a las garantías del debido proceso en especial en aplicación de la legislación antiterrorista. Ante la Corte Interamericana los casos se refieren a desapariciones forzadas (Neira Alegria, Durand Ugarte, Castillo Paéz), violaciones al debido proceso, condiciones inhumanas de detención y torturas en el contexto de la aplicación de legislación antiterrorista (Loayza Tamayo, Castillo Petrucci y Cantoral Benavides) así como aplicación de la jurisdicción militar a civiles (Cesti Hurtado), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1997, OEA/Ser.L/III.39 doc. 5, 21 de enero de 1998, pág. 28.

del funcionamiento del sistema con miras a un proceso que permita su perfeccionamiento, incluida la posibilidad de reformar los instrumentos jurídicos correspondientes, así como los métodos y procedimientos de trabajo”<sup>21</sup>.

Dentro de este proceso de evaluación del sistema interamericano las posiciones descritas anteriormente se han visto plasmadas públicamente de manera directa o implícita. Una posición, a la que denominaremos “promoción-reforma” ha entendido al proceso como la posibilidad de reformar el sistema buscando especialmente debilitar las facultades de la Comisión. Bajo el argumento de que los países del Hemisferio se hallan en democracia, proponen que el sistema interamericano se reoriente, dejando de lado todas las funciones de protección o al menos ocupándose marginalmente de ellas<sup>22</sup>, concebidas para épocas autoritarias y dedicarse primordialmente a la promoción internacional de los derechos humanos<sup>23</sup>. Adicionalmente este grupo de países, compuesto especialmente por Perú y México, al que en diferentes ocasiones se suman Venezuela y Chile han propuesto iniciativas que, de aprobarse, debilitarían el trabajo del sistema interamericano. Entre las propuestas que vienen impulsando estos países se encuentran la de establecer reglas restrictivas en la admisibilidad de las peticiones y en la legitimación procesal, limitar la producción de informes generales y especiales tanto sobre casos concretos como sobre las situaciones de derechos humanos en algunos países, determinar una estricta confidencialidad en el procedimiento y en los informes de la Comisión, e incrementar el control político sobre los órganos del sistema<sup>24</sup>.

La otra posición, representada por algunos gobiernos<sup>25</sup> y los defensores de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales<sup>26</sup>, que denominaremos “protección-perfeccionamiento”, aboga por el mantenimiento de las funciones de protección, esto es, la tramitación de casos individuales y la redacción de informes sobre países como los elementos centrales del sistema. Entre las propuestas concretas proponen mayor apertura del procedimiento, mayor transparencia y, en general, una tendencia hacia la judicialización del sistema interamericano. Esta línea se opone a cualquier reforma de la Convención Americana sosteniendo que más que reforma de los instrumentos se necesita un perfeccionamiento de las prácticas tanto de las instituciones como de los gobiernos involucrados.

Estas dos posiciones encontradas, y hasta cierto punto irreconciliables, reflejan lo que algunos autores han calificado como crisis del sistema. No en el sentido de agotamiento, decadencia, o ineficacia del sistema, sino como “una crisis de identidad y una fundamental falta de acuerdo entre actores esenciales sobre la naturaleza jurídica y política de este sistema y sobre su futura dirección”<sup>27</sup>.

En la próxima sección pretendemos aportar al debate analizando cuáles son los objetivos que deberían orientar la acción del sistema. Nuestra intención no es presentar una respuesta definitiva acerca de los objetivos sino presentar una lista de cinco objetivos diferentes. Ellos son: i) La protección de individuos; ii) Concienciación sobre la situación de los derechos humanos; iii) Creación de un espacio para un diálogo democrático iv) Legitimación de actores y v) Establecimiento de una cultura de derechos humanos. Más

que concentrarnos en la elaboración precisa del contenido de estos cinco objetivos nos detendremos en el análisis de cómo las dos posiciones antes descritas han reaccionado ante estos objetivos, presentado visiones totalmente disímiles en torno a los mismos.

El eje central del actual debate en el sistema “promoción vs. protección”, refleja claramente esta diferenciación en cuanto a cuáles son los objetivos del sistema. La discusión se da en dos niveles diferentes que indica esta falta de consenso. El primer nivel y más obvio es sobre cuál es el rol principal de la Comisión Interamericana<sup>28</sup>: promocionar o proteger los derechos humanos. El segundo nivel de la discusión, aún tomando partido por la opción de promoción, es cuál es la manera en que la Comisión debería desarrollar esa tarea de promoción y en esto también hay implícita una discusión sobre la definición de promoción y protección.

21. AG/RES. 1404 (XXVI-O/96), art. 13.

22. En especial la tramitación de denuncias individuales y la redacción de informes sobre la situación de los derechos humanos en determinados países.

23. Discurso de la Embajadora Beatriz Ramacciotti, Representante Permanente de Perú ante la OEA, con ocasión de la Inauguración del Seminario sobre “El Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, 2-4 de Diciembre de 1996 (en poder del autor).

24. Un claro reflejo de esta posición fue sostenida por el Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Lic. Miguel Angel Gonzalez Félix, que propuso que los reportes y recomendaciones de la Comisión sean confidenciales, para evitar “la publicidad con tintes amarillistas que realizan las organizaciones no gubernamentales” así como prohibir que las denuncias sean presentadas por organizaciones no gubernamentales internacionales. Consultoría Jurídica, Coordinación de Derechos Humanos, CDH-750, 29 de mayo de 1997 (en poder del autor).

25. Por ejemplo Colombia, Argentina, Canadá y Estados Unidos. Ver Comentarios de estos países en el documento citado en nota 8.

26. Ver el documento “Asamblea General: una oportunidad para los derechos humanos” firmado por 180 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos presentado a la Asamblea General de la OEA celebrada en Lima, Perú, 1997. Asimismo, Ariel Dulitzky, Viviana Krtevicev y Alejandro Valencia Villa (1997): “Una Visión no Gubernamental del Proceso de Reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *The Journal of Latin American Affairs*, Vol. 4, No. 2, págs. 38-45.

27. Juan Méndez y Francisco Cox (1998): *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José: IIDH, Prólogo, pág. 9.

28. Nos referimos a la Comisión ya que la mayor parte del debate ha girado en torno a ella. La Corte Interamericana ha permanecido prácticamente al margen de la discusión. Una explicación posible a esta situación es el número de casos en trámite ante uno u otro órgano (800 ante la Comisión y tan sólo veinte ante la Corte). Otra posible explicación es que mientras la Corte tiene competencia sólo sobre los países que ratificaron la Convención y aceptaron su jurisdicción, la Comisión tiene competencia sobre todos los países miembros de la OEA. Finalmente, uno puede argüir que la diferencia se debe a que la Corte es un tribunal judicial, mientras que la Comisión tiene facultades mixtas, políticas-diplomáticas y cuasi-judiciales. Véase especialmente el documento preparado por el Secretario General de la OEA, César Gaviria, “Hacia una Nueva Visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (CP/doc. 2828/96) donde se concentra primordialmente en el papel de la Comisión Interamericana, así como el Informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre la Evaluación del Funcionamiento y el Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (OEA/Ser.G/CP/doc. 2909/97, 16 de mayo de 1997) donde da cuenta de la Sesión Especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos para la evaluación del sistema donde el tema la Corte Interamericana ocupa solamente un punto entre los 13 puntos de la agenda. Asimismo en el proyecto de resolución finalmente no aprobado sobre “Protección Internacional de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano” no hay ninguna referencia o recomendación específica dirigida a la tramitación de casos por la Corte Interamericana (OEA/Ser.G/CP/doc. 2909/97, Anexo II, 16 de mayo de 1997).

Mientras ninguna de las dos posiciones niega totalmente que el sistema deba cumplir funciones de promoción y protección<sup>29</sup>, ambas difieren en qué se entiende y cómo se realiza promoción y protección. Para la posición "promoción-reforma" esto implicaría fundamentalmente "la educación, la difusión, el otorgamiento de becas, pasantías y el intercambio de experiencias entre los Estados" dirigidas en particular a "fuerzas del orden, jueces, maestros y líderes políticos"<sup>30</sup>. Para la posición "protección-perfeccionamiento" la promoción se debe dar a través del desarrollo de jurisprudencia y el establecimiento de estándares de conducta a través de la resolución de casos individuales.

Al mismo tiempo pensamos que la identificación de los objetivos del sistema permitirá evaluar el funcionamiento del mismo. No es posible alegar que el sistema es eficaz o eficiente si uno carece de algún punto de referencia para realizar tales juicios<sup>31</sup>. La efectividad de un mecanismo intergubernamental de derechos humanos puede ser analizada desde diferentes ángulos. En primer lugar, usando una perspectiva práctica o utilitarista, uno se puede preguntar cuántas vidas han sido salvadas, cuántos prisioneros o detenidos han sido puestos en libertad, cuántos individuos han sido protegidos de ser objeto de torturas gracias a la oportuna intervención de la Comisión o de la Corte, si uno sostiene una posición proteccionista a ultranza. En cambio si uno tiene una posición proteccionista más relativista, la pregunta utilitarista se orientará a indagar si el sistema interamericano es exitoso o eficiente debido a que los gobiernos cambian sus políticas o acciones globales y no en cada caso concreto en función de alguna decisión tomada por los órganos del sistema o si gobiernos previamente reacios a aceptar la intervención del sistema acuden en su búsqueda. Incluso posiciones proteccionistas más relativistas se contentarán con analizar si sus órganos responden de manera apropiada (en tiempo y forma), independientemente de cuál sea la acción posterior del gobierno involucrado como consecuencia del accionar del sistema.

La pregunta acerca de la eficacia del sistema de quienes quizás sostienen una posición más promotora que protectora o de quienes entienden que la promoción se realiza a través de la protección, puede resumirse en cuál ha sido la contribución del sistema en la creación de una cultura de derechos humanos. Las preguntas que engloban este segundo aspecto podrían ser: qué nuevos derechos han sido protegidos, qué nuevos instrumentos internacionales han sido promovidos por el sistema, qué actividades de promoción han sido efectuadas y finalmente qué tipo de obligaciones legales ha creado el mecanismo?<sup>32</sup>

### III. LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Tal como hemos dicho más arriba no es posible responder a todas estas preguntas sin previamente establecer cuáles son los propósitos, objetivos y mandatos que orientan el accionar del sistema interamericano. La dificultad teórica y práctica con la que nos enfrentamos es que ni en la literatura sobre el sistema interamericano ni en la prác-

tica de sus órganos existe un esfuerzo para identificar tales objetivos<sup>33</sup>.

En esta sección pretendemos repasar sucintamente los objetivos que consideramos primordiales en el sistema interamericano. El capítulo es tan sólo una hipótesis de investigación de un trabajo en desarrollo en estos momentos. La idea principal es señalar cómo aún en la identificación de estos cinco objetivos básicos, o en las propuestas acerca de qué acciones son necesarias para cumplir dichos objetivos, las posiciones son divergentes.

#### a. Protección de individuos

La protección internacional del individuo puede entenderse como la posibilidad concreta de remediar una violación a los derechos humanos, así como la salvaguarda del derecho o libertad en peligro en el caso específico.

Todo el sistema interamericano está orientado hacia este objetivo. Así la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en sus considerandos establece que "la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano

29. Para los fines de nuestro artículo nosotros entendemos que promoción de los derechos humanos implica una acción dirigida hacia el futuro. Los derechos humanos son vistos como conteniendo una laguna, porque no están totalmente protegidos y garantizados o porque las personas titulares de los mismos o los órganos estatales encargados de protegerlos no los entienden o conocen suficientemente. Por promoción, por el contrario, se entiende más orientada al pasado o a remediar hechos ocurridos. Se considera que los derechos ya están garantizados y reconocidos y lo que es necesario es que los mismos sean efectivamente respetados en situaciones concretas. Ver, Davidson, ob.cit., pág. 108.

30. Resolución "Promoción Internacional de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano", OEA/Ser.P AG/doc. 3583/97, 5 de junio de 1997, arts. 7 y 9.

31. Para nosotros esta es la principal falencia por la cual muchos estudios, especialmente europeos y norteamericanos resultan tan críticos del sistema interamericano o del sistema de Naciones Unidas. Estos estudios reflejan una concepción acerca del rol de un mecanismo internacional de derechos humanos modelado a imagen o bien del sistema europeo de protección (ver por ejemplo Lawrence Helfer y Anne-Marie Slaughter (1997): *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*, 107 Yale L.J. 273, proponiendo que los organismos internacionales, al menos el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, adopten el modelo de la Corte Europea de Derechos Humanos) o de la Corte Suprema de los Estados Unidos (ver por ejemplo, Gates Garrity y Raymond Brasia (1993): *Procedural Justice and International Human Rights: Towards a Procedural Jurisprudence for Human Rights Tribunals*, 18 Yale J. Int'l L. 559, proponiendo que los tribunales internacionales de derechos humanos, entre ellos la Corte Interamericana adopten algunas de las líneas jurisprudenciales de la Corte Suprema de los Estados Unidos). Nuestro argumento es que el sistema interamericano de derechos humanos cumple objetivos diferentes, a veces similares, a veces divergentes, más restringido en algunas ocasiones, más amplios en otras, que los asignados a su par europeo o a la Corte Suprema de los Estados Unidos por lo cual estos modelos no son necesariamente aplicables.

32. Christina M. Cerna (1997): *International Law and the Protection of Human Rights in the Inter-American System*. 19 Hous. J. Int'l L. 731-732.

33. Quizás la única excepción sea la del Representante Permanente de Chile ante la OEA, Edmundo Vargas Carreño, cuando sostuvo que las tareas fundamentales del sistema son: la promoción de los derechos humanos, el asesoramiento en materia de derechos humanos, la reacción rápida y eficiente cuando se producen situaciones de derechos humanos graves y evidentes y cuarto la función de dirimir controversias que se susciten entre el Estado y los individuos. Intervención del Representante Permanente de Chile durante la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la OEA, 27 de noviembre de 1996, reproducido en Cox y Méndez, ob. cit. pág. 45.

en evolución”<sup>34</sup>. La Convención Americana en la misma línea establece que la Comisión y la Corte son los “Medios de la protección”<sup>35</sup> de los derechos enunciados.

La Corte Interamericana reiteradamente ha enfatizado este carácter protectorio del sistema. “[L]os tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana”, ha dicho el Tribunal Interamericano, “no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”<sup>36</sup>.

En el actual debate, los partidarios de la promoción de los derechos humanos, argumentan que si bien el sistema interamericano ejerce funciones protectoras, no son ni las principales ni mucho menos las únicas o, en todo caso, son limitadas o marginales. En primer lugar sostienen que “los tiempos han cambiado en nuestro continente y en la mayoría de los países se goza y disfruta de la democracia representativa por lo que los objetivos y funciones de la CIDH y la Corte a finales de los 90’s es muy distinta a los difíciles 60’s y 70’s”<sup>37</sup>. De allí concluyen que el papel principal de la protección de los derechos humanos radica en los tribunales nacionales, y con apoyo en la Convención Americana indican que la protección brindada por el sistema interamericano es meramente “coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos”<sup>38</sup>. Adicionalmente sostienen que “la promoción se convierte en una verdadera tarea de protección” en la medida en que está dirigida a evitar, por un lado, que se produzcan abusos a los derechos individuales y sociales, y por otro, a crear una verdadera cultura de paz, esto es de civilizada y solidaria convivencia”<sup>39</sup>.

Otras propuestas en la misma línea han planteado por un lado que el sistema interamericano debería limitarse a reaccionar ante lo que denominan “situaciones de derechos humanos graves e inminentes” así como dirimir “controversias que se susciten entre el Estado y los individuos respecto de la aplicación e interpretación de aquellos derechos humanos internacionalmente reconocidos”<sup>40</sup>. Por un lado, conciben la protección de los derechos humanos limitada exclusivamente a situaciones graves (probablemente desapariciones forzadas)<sup>41</sup> o a casos de naturaleza emblemática<sup>42</sup>. Por el otro lado, ven al sistema interamericano como un simple dirimidor de controversias entre individuos y Estados, antes que como un sistema dirigido a la protección de los derechos humanos.

Por el contrario quienes defienden a la protección como principal función del sistema señalan que “la impunidad, es decir, la falta de eficacia de los órganos encargados de administrar justicia para investigar hechos que son imputables a agentes del estado” refleja una profunda crisis en América Latina que demuestra que la justicia “no forma parte de las prioridades de la agenda gubernamental interamericana”<sup>43</sup>.

Por tal motivo, entienden que no puede sostenerse de manera realista en el Hemisferio que el sistema interamericano cumple tan solo una función subsidiaria de protección de los derechos humanos. Entienden que la impunidad aunada a la ineficacia y corrupción del Poder Judicial, sumada al amedrantamiento, y en reiteradas ocasiones violencia física contra jueces y fiscales, transforma a la Comisión y a la Corte en “un último –y muchas veces único– resguardo de justicia”<sup>44</sup>. En tal sentido reafirman que la Comisión debe mantener como actividad central la tramitación de casos individuales, así como la elaboración de informes sobre la situación de los derechos humanos en países determinados.

#### b. Concienciación sobre la situación de derechos humanos

Por concienciación sobre la situación de derechos humanos en el contexto del sistema interamericano entiendo, el papel que tienen los órganos de proveer información creíble y respetable sobre la estrategia global en materia de derechos humanos en un país determinado mediante la descripción de los patrones generales de actuación, su lógica y sus causas<sup>45</sup>. La Convención Americana específicamente prevé que una de las funciones de la Comisión es el de “estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América”<sup>46</sup>.

Entre los principales mecanismos de los que se vale la Comisión Interamericana para generar atención mediante la difusión de información se encuentra la elaboración de informes sobre países que en general los prepara con posterioridad a la realización de una visita in loco a un Estado<sup>47</sup>. El

34. Considerando tercero de la Resolución XXX de la IX Conferencia Internacional Americana mediante la que se aprueba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

35. Parte II de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

36. La Corte citó en su apoyo a la Comisión Europea de Derechos Humanos cuando declaró “que las obligaciones asumidas por las Altas Partes Contratantes en la Convención (Europea) son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes ( “Austria vs. Italy”, Application No. 788/60, *European Yearbook of Human Rights*, 1961, vol. 4, pág. 140).” Corte I.D.H., El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (arts. 74 y 75 ). Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. no. 29.

37. Carta del Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Lic. Miguel Angel González Félix, 7 de mayo de 1997, Consultoría Jurídica, Coordinación de Derechos Humanos, CDH-00587 (en poder del autor).

38. Convención Americana, Preámbulo.

39. Discurso de la Embajadora Ramacciotti, op.cit, pág. 4.

40. Presentación del Representante Permanente de Chile, op.cit.

41. Otros han propuesto la aplicación de una doctrina de la pertinencia, similar al *certiorari* que aplica la Corte Suprema de los Estados Unidos, permitiendo que la Comisión decida que casos considerará y cuáles no. Ver Gaviria, op.cit.

42. Intervención del Ministro Asdrúbal Aguiar, Jefe de la Delegación de Venezuela, en la Sesión Especial, ver Comentarios, pág. 57.

43. José Miguel Vivanco, Fortalecer o Reformar el Sistema Interamericano, en Cox y Méndez, ob. cit., pág. 53.

44. Dulitzky, Krsticevic y Valencia Villa, op.cit. pág. 43.

45. Tom J. Farer: “The Future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion versus Exposure” en Cox y Méndez, ob.cit. pág. 524.

46. Convención Americana, art. 41 inc. a.

47. Sobre las visitas in loco puede verse Tom Farer (1997): “No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox” *Human Rights Quarterly*, Volúmen 19 N°3, págs. 510-546.

propósito de tales informes es "movilizar la opinión pública internacional dando testimonio fehaciente sobre situaciones de violaciones masivas [y] sistemáticas"<sup>48</sup> de los derechos humanos.

Uno de los problemas fundamentales que aparece este objetivo es la construcción de credibilidad de los órganos del sistema, así como la determinación correcta de a qué audiencia se debe dirigir la información que se produce. ¿Es al propio país? ¿A la OEA? ¿A la así llamada comunidad internacional? ¿A las organizaciones de derechos humanos? ¿A la víctimas? ¿A la prensa? ¿A todos ellos? ¿Sólo a algunos? Las respuestas aquí también están claramente divididas. Perú ha propuesto que los informes sobre países se deberían eliminar completamente. México, ha sostenido que todos los informes de la Comisión deberían ser confidenciales<sup>49</sup>. El Secretario General de la OEA en cambio ha propuesto la creación de un Secretario de Prensa de la Comisión para mantener la difusión pública y amplia de su trabajo<sup>50</sup>.

Los partidarios de la función central de la protección sostienen que aún hoy en día en que el principal trabajo del sistema interamericano se concentra en la tramitación de casos individuales, el mismo mecanismo de alerta continúa funcionando de dos maneras diferentes. En primer lugar, la elaboración de informes sobre países "es de suma importancia y las propuestas formuladas por algunos estados en el sentido de que deberían discontinuarse es inconsistente con el objetivo de proteger los derechos humanos"<sup>51</sup>. En segundo lugar, entienden que cada vez que la Comisión adopta un informe final o la Corte dicta una sentencia, las decisiones trascienden el caso individual. Ellas constituyen un llamado de atención para el Estado, de que la práctica concreta no es compatible con los estándares internacionales y que debe ser corregida antes de que la situación se agrave. A la vez, a la comunidad internacional, la Comisión y la Corte le están enviando un mensaje de alerta para que estén atentas de que en el Estado en cuestión hay ciertos hechos contrarios a las normas internacionales de derechos humanos<sup>52</sup>.

#### c. Creación de un espacio de diálogo democrático

En muchos países latinoamericanos no existe un espacio público amplio donde los temas de derechos humanos puedan ser debatidos de una manera democrática. El funcionamiento de los poderes legislativos y judiciales impide la posibilidad de que temas de derechos humanos sean discutidos allí. En múltiples países del hemisferio, los periodistas reportando violaciones a los derechos humanos o actos de corrupción y abuso gubernamental son objeto de amenazas, ejecuciones o secuestros<sup>53</sup>. En otros como Chile, leyes de seguridad nacional precluyen la posibilidad de un debate abierto sobre estos temas. En otros países los periodistas son acusados penalmente como una forma de callar sus informaciones<sup>54</sup>. Por esta razón el sistema interamericano tiene como objetivo principal la creación de un espacio donde la sociedad civil y el gobierno confronten en un ámbito seguro un debate sobre derechos humanos.

Aquí las posiciones nuevamente son divergentes. Para los partidarios de la posición "promoción-reforma", no existe necesidad de que el sistema interamericano cumpla algún

papel en la promoción de ese diálogo. "La apertura democrática" de los gobiernos lleva que los mismos dialoguen con las organizaciones de derechos humanos y que los documentos que producen sean "analizados por nuestras Dependencias", desvirtuados si los mismos contienen "información parcial o no fidedigna" o son "carentes de fundamentos" y se "instrumentan medidas concisas para eliminar aquellos actos u omisiones violatorios de derechos humanos"<sup>55</sup>. En todo caso, si fuera necesario mantener algún diálogo sobre derechos humanos debe ser entre Estados que "cuente con la debida cooperación de los organismos y entidades del sistema interamericano" y sólo cuando "proceda" y "según resulte adecuado" de organizaciones no gubernamentales<sup>56</sup>.

Por el contrario, y en especial para los defensores de derechos humanos, el procesamiento de casos tal como está estructurado en la Convención Americana permite la creación de este espacio de diálogo democrático sobre derechos humanos. El fomento del diálogo donde ambas partes, Gobierno y peticionarios, deben dar respuestas a cruciales preguntas acerca de las políticas de derechos humanos, de los remedios disponibles<sup>57</sup>, de las medidas de prevención para evitar abusos<sup>58</sup>, es fundamental. La estructuración de todas las etapas del procedimiento, asegurando el más amplio acceso, la publicidad y la igualdad de armas entre las partes son los ejes centrales de sus propuestas para asegurar la amplitud y transparencia de este diálogo<sup>59</sup>.

#### d. Legitimación de actores

Las víctimas de violaciones de derechos humanos en América Latina no se distribuyen de manera indiscriminada entre toda la población de la región. Un rápida generalización podría sostener que las víctimas se distribuyen des-

48. Presentación del Informe Anual 1995 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el Presidente, Decano Claudio Grossman, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, 30 de abril de 1996, reproducido en Informe Anual 1996, pág. 890.

49. Nota CDH-750 citada.

50. Hacia una Nueva Visión, op. cit.

51. Felipe González: "Informes sobre Países: Promoción y Protección" en Cox y Mendez, op.cit. pág. 512.

52. Claudio Grossman, op.cit.

53. En 1997 de 26 periodistas asesinados en todo el mundo, 10 fueron ejecutados en América Latina. New York Times, 22 de marzo de 1998, "Jailing Journalist in Latin America", Section A, pág. 18.

54. Idem mencionando casos de Perú y Panamá. Ver asimismo el informe de la Comisión Interamericana analizando la compatibilidad de las leyes de desacato con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

55. Secretaría de Relaciones Exteriores de México, CDH-00587, op.cit.

56. Resolución de la Asamblea General "Evaluación..." op.cit. art. 6.

57. Por ejemplo ante la Corte Interamericana en los casos Velásquez Rodríguez, Godínez Cruz y Fairén Garbí todos contra Honduras, Caballero Delgado contra Colombia, Castillo Páez contra Perú los Gobiernos y peticionarios o Comisión debatieron ante la Corte Interamericana cuáles eran los remedios disponibles así como la efectividad de los mismos en casos de desapariciones forzadas de personas.

58. Por ejemplo en múltiples casos colombianos, el Gobierno y los peticionarios discuten ante la Comisión Interamericana si el Estado tiene medidas eficaces para prevenir las acciones que ejecutan los grupos paramilitares.

59. Ver el pronunciamiento de 180 ONG op.cit.

proporcionadamente entre los pobres, los sin tierra, los que carecen de poder y los miembros de minorías étnicas, culturales o políticas<sup>60</sup>. En América Latina, a diferencia de lo que ocurre en Europa, las víctimas son generalmente silenciadas por fuerza, miedo o desacreditando la veracidad de sus dichos. Lo mismo sucede con las organizaciones de derechos humanos y con los abogados que defienden los derechos de las víctimas. En innumerables ocasiones ellos son descalificados por los gobiernos de turno. En este sentido el sistema tiene una función fundamental de servir de espacio de acceso para las mayorías silenciadas, proveyendo credibilidad a los dichos y alegaciones de las víctimas y sus representantes.

La Comisión se ha mostrado extremadamente receptiva en cuanto a la necesidad de proteger a los miembros de la sociedad civil y de esta manera legitimar su trabajo. En 1996 por ejemplo, de las 30 medidas cautelares adoptadas por la Comisión para proteger la vida e integridad de personas que se encontraban en peligro, 4 se dictaron para proteger testigos de violaciones de derechos humanos, 11 en favor de miembros de organizaciones de derechos humanos, 5 para miembros de organizaciones sociales, en especial sindicatos, 2 para líderes indígenas y 2 para personas detenidas<sup>61</sup>. La complejidad de la situación no es peculiar de un país en particular sino de la región en su conjunto. Así, las medidas cautelares dictadas ese mismo año se referían a casos de México, Brasil, Ecuador, Guatemala, Colombia, República Dominicana, Honduras y El Salvador.

Para la posición "promoción-reforma" obviamente no hay necesidad de este tipo de legitimación aún indirecta de las víctimas de derechos humanos. Aún más, esto es contraproducente, debilita al sistema o permite que el mismo sea cooptado por las ONG. Por eso, existen propuestas que sólo permitiría el acceso al sistema a los Defensores del Pueblo<sup>62</sup>.

La posición "protección-perfeccionamiento" se ha opuesto rotundamente a cualquier posición que implique una restricción al acceso de las víctimas al sistema interamericano. Además han reiterado que la posición de los órganos del sistema interamericano debería ser la sostenida por la Corte Interamericana desde sus primeras decisiones en el caso Velásquez Rodríguez. Allí la Corte sostuvo que "algunos de los señalamientos del Gobierno" (similares a los que mantiene la posición promocionista), carecen de fundamentación en el ámbito de la protección de los derechos humanos. No es admisible que se insinúe que las personas que, por cualquier título, acuden al sistema interamericano de protección de los derechos humanos estén incurriendo en deslealtad hacia su país, ni que pueda extraerse de este hecho cualquier sanción o consecuencia negativa"<sup>63</sup>.

#### e. Establecimiento de una cultura de derechos humanos

Latinoamérica no posee aún una cultura de derechos humanos, en el sentido de que no existe aún en la región una concepción social donde los estándares de derechos humanos son parte de la vida diaria de los ciudadanos, donde las autoridades son responsables por los abusos en perjuicio de las libertades y donde el poder judicial funciona para proveer remedios en los casos de violaciones. El sistema intera-

americano debe servir como guía a los tribunales nacionales, las legislaturas y órganos políticos en sus esfuerzos para construir sociedades democráticas basadas en el respeto a los derechos individuales y en el estado de derecho<sup>64</sup>.

Mientras ambas posiciones coinciden en la necesidad de crear esa cultura de los derechos humanos, existen profundas diferencias en la manera de alcanzar dicha meta. La posición "promoción-reforma" entiende que el sistema debe reorientarse hacia "la promoción de los principios y valores de la Convención Americana"<sup>65</sup>. Para crear "una cultura de tolerancia, país y desarrollo", la Comisión debe dar "mayor impulso y adecuado tratamiento a las tareas de promoción" que es su "función principal"<sup>66</sup>.

La posición proteccionista, por el contrario, entiende que para el cumplimiento de estos objetivos el sistema interamericano debe proveer dos niveles diferentes de respuestas. Por una lado es el contenido mismo del concepto de cultura de derechos humanos. En este aspecto, el desarrollo de jurisprudencia sentando estándares, fiscalizando a los países, es fundamental. Es decir que el sistema permite "la ampliación y profundización de la democracia" mediante la creación de la cultura jurídica al interpretar las normas internacionales<sup>67</sup>. El segundo aspecto es la actuación de los órganos del sistema de una manera compatible con esos mismos estándares para servir de ejemplo a las autoridades nacionales. Aquí la articulación de procedimientos que tiendan a la transparencia, publicidad, que reduzcan la discrecionalidad, que fomenten la igualdad de las partes son fundamentales. La consideración seria y pronta de cada reclamo sería otro requisito fundamental derivado de este objetivo<sup>68</sup>.

## IV. CONCLUSIÓN

El proceso de evaluación del sistema puede tener aspectos sumamente positivos que permitan no solamente la evaluación de las prácticas y la sugerencia de modificaciones necesarias en el sistema, sino especialmente la identificación de los objetivos centrales del mismo.

El proceso de evaluación del mecanismo regional de protección puede servir para identificar aquellos objetivos que le permitan encontrar una identidad propia teniendo en

60. Larry Diamond (1996): "Democracy in Latin America, Degrees, Illusion and Directions for Consolidation", en Tom Farer (ed.): *Beyond Sovereignty, Collectively Defending Democracy in the Americas*, pág. 74.

61. Informe Anual de la Comisión Interamericana (1996), op.cit. págs. 30-37.

62. Jorge Madrazo (1996): "La estructura del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Realización y Desafío", ponencia presentada por el entonces Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México al Seminario sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 2-4 de diciembre de 1996.

63. Corte Interamericana, caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 144.

64. Douglas Cassel and Tom Buergenthal: "The Future of the Inter-American Human Rights System", en Cox y Mendez, op.cit. pág. 570.

65. Embajadora Ramacciotti, op.cit. pág. 3-4.

66. Resolución Promoción... op.cit.

67. Grossman, pág. 891.

68. Ver Vivanco, op.cit. págs. 57-69, González, op.cit., págs. 495-512.

cuenta su trayectoria y la experiencia comparada, todo ello a la luz de las realidades del continente americano. Las dos posiciones que hemos procurado delinear en el artículo pueden compartir, por diferentes razones, propuestas concretas para transformar la fisonomía actual del sistema interamericano.

Sin embargo, la eficacia del sistema interamericano necesita más que consensos entre estas dos posiciones. Requiere fundamentalmente de la voluntad política de los Estados de cumplir con las obligaciones asumidas en la Convención, modificando la legislación y las prácticas a nivel local cuando sea necesario y, por cierto, cumpliendo con las recomendaciones y sentencias de los órganos del sistema. Para hacer más eficaz al sistema probablemente no se requiera más promoción o más protección. Se necesita fundamentalmente un mayor compromiso político de los Estados de la región con la vigencia diaria de los derechos humanos.

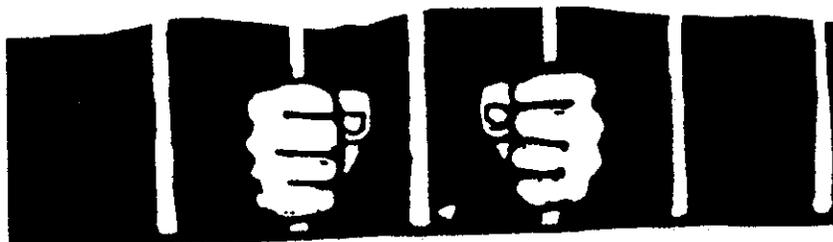
## BIBLIOGRAFÍA

- BARDONNET, Daniel y Antonio CANÇADO TRINDADE ed. (1996): *Derecho internacional y derechos humanos*. San José/La Haya: Academia Internacional de La Haya e IIDH.
- BUERGENTHAL, Thomas y otros (1990): *La protección de los derechos humanos en las Américas*. Madrid: IIDH-Civitas
- CERNA, Christina M. (1997): *International Law and the Protection of Human Rights in the Inter-American System*. 19 Hous. J. Int'l L. 731-732.
- DAVIDSON, Scott (1997): *The Inter-American Human Rights System*, Dartmouth, Aldershot.
- DULITZKY, Ariel, Viviana KRICEVIC y Alejandro VALENCIA VILLA, (1997) "Una Visión no Gubernamental del Proceso de Reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en *The Journal of Latin American Affairs*, Vol. 4, No. 2, págs. 38-45.
- HELPER, Lawrence y Anne-Marie SLAUGHTER (1997): *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*, 107 Yale L.J. 273
- HUMAN RIGHTS WATCH (1999): *World Report 1999*. New York.
- FARER, Tom (1997): "No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox" *Human Rights Quarterly*, Volúmen 19 N° 3, págs. 510-546.
- FARER, Tom (ed.) (1996): *Beyond Sovereignty, Collectively Defending Democracy in the Americas*.

- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor (1996): *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos Institucionales y Procesales*. San José: IIDH.
- GARRITY, Gates y Raymond BRASCIA (1993): *Procedural Justice and International Human Rights: Towards a Procedural Jurisprudence for Human Rights Tribunals*, 18 Yale J. Int'n'l L. 559
- MEDINA, Cecilia (1988): *The Battle of Human Rights, Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. La Haya: Martinus Nijhoff Publisher.
- MÉNDEZ, Juan y Francisco COX (1998): *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José: IIDH
- NIETO NAVIA, Rafael (ed.) (1994): *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, San José.
- PINTO, Mónica (1993): *La Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ed. del Puerto
- WEISSBRODT, David and Maria Luisa Bartolomei (1991): *The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The case of Argentina, 1976-1983*, 75 Minnesota Law Review 1009.

## Documentos de la OEA

- Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Comentarios sobre la Evaluación y Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, OEA/Ser G/CP/CAJP-1200/97 add. 1, 21 de abril de 1997.
- Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994*, OEA/Ser.L/V/II.88 Doc.9 rev.
- Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997*, OEA/Ser.L/V/II.98 Doc.6 rev.
- Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1997*, OEA/Ser.L/III.39 doc. 5, 21 de enero de 1998.
- Informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre la Evaluación del Funcionamiento y el Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (OEA/Ser.G/CP/doc. 2909/97, 16 de mayo de 1997)
- Secretario General de la OEA, César Gaviria, "Hacia una Nueva Visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (CP/doc. 2828/96).



(Gentileza de "Amnistía Internacional")