

International Human Rights Law Group

1200 18th Street NW • Suite 602 • Washington DC 20036 • USA • www.HRLawgroup.org

Derechos Humanos y la Organización de los Estados Americanos

1999 - 2000

Ariel Dulitzky y Felipe González¹

¹ El International Human Rights Law Group (adelante el Law Group) es una organización no gubernamental integrada por defensores de derechos humanos y abogados dedicada al entrenamiento, asistencia técnica, cabildeo y litigio alrededor del mundo. Nuestra misión procura fortalecer a los grupos locales de la sociedad civil para mejorar la protección de los derechos humanos de los hombres y mujeres. El Law Group busca ampliar la participación en la construcción de estándares y mecanismos de protección de los derechos humanos más efectivos a nivel nacional, regional e internacional. Ariel Dulitzky es el Coordinador del Programa para América Latina del Law Group en Washington, D.C. Felipe González es el Representante del Law Group en Santiago de Chile. Para la preparación de este Informe, Ariel Dulitzky asistió a sesiones del Consejo Permanente y de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA y a la Asamblea General del 2000. Felipe González asistió a las Asambleas Generales de 1999 y 2000. Ambos participaron en una serie de foros y seminarios en América Latina y EE.UU. donde se discutieron estas temáticas. Flavia Modell, Asociada al Programa de América Latina en Washington, D.C. también colaboró en la confección de este informe, que fue finalizado en agosto de 2000.

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

Este Informe analiza el tratamiento de las situaciones relativas a los derechos humanos por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el período comprendido desde la Asamblea General celebrada en Ciudad de Guatemala en junio de 1999 hasta la más reciente Asamblea General, efectuada en Windsor (Canadá) en junio de 2000. Además de las dos asambleas mencionadas, el Informe estudia el tratamiento de esta temática en el Consejo Permanente de la OEA, que funciona en Washington, D.C., así como tiene en consideración otros pronunciamientos relevantes que puedan haber hecho actores de la OEA y de la sociedad civil en otros foros en el período señalado.

Por lo anterior, el núcleo principal de atención de este Informe es la actitud de los órganos políticos de la OEA frente a los derechos humanos. También se revisan las políticas y propuestas de los propios órganos de derechos humanos de la OEA (la Comisión y la Corte Interamericana). En cambio, el Informe no contiene un registro ni una exposición pormenorizada de los casos resueltos por estos órganos, salvo en la medida en que ellos tengan un impacto significativo en la discusión de las políticas de la OEA. Esta última es la situación, por ejemplo, de ciertos casos respecto de Perú y Trinidad Tobago, que se analizan a propósito del problema de la eficacia de las decisiones de los órganos de derechos humanos de la OEA.

El Informe revisa primeramente una serie de temas desarrollados en el último año, para dedicar luego un capítulo a la participación de la sociedad civil en la OEA y otro al debate sobre la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se decidió profundizar el análisis de estas dos temáticas por la importante presencia que ellas tuvieron durante el período que cubre el Informe, puesto que en este lapso se produjo el establecimiento de un sistema de status consultivo para las organizaciones de la sociedad civil en la OEA y adquirió mucha centralidad el debate acerca de la reforma.

CAPÍTULO 2: DE LA ASAMBLEA GENERAL DE GUATEMALA A LA ASAMBLEA GENERAL DE WINDSOR

2.1 INTRODUCCIÓN

Siguiendo la modalidad establecida en 1998, la Asamblea General de la OEA de 1999, efectuada en Ciudad de Guatemala, así como la del 2000, efectuada en Windsor (Canadá), tuvieron un formato reducido en términos de extensión e intervenciones de los participantes. No obstante esto, en ambas asambleas se adoptaron resoluciones con incidencia importante para la situación de los derechos humanos.

Así, en la Asamblea General de 1999 se dieron pasos significativos hacia el establecimiento de un sistema de status consultivo para las ONGs en la OEA, se produjo la adopción de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas Discapacitadas, se eligió a cuatro integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se dictó una resolución sobre racismo y otra sobre defensores de los derechos humanos. Además, durante la Asamblea de 1999 se vivió un momento crítico respecto del cumplimiento por parte de los estados de las resoluciones emanadas de la Corte Interamericana, así como tuvo lugar un conflicto entre las autoridades guatemaltecas y las ONGs presentes en la Asamblea.

Por su parte, la Asamblea General del 2000 tuvo como eje principal el tratamiento de la crisis en el Perú, luego de que la Misión Electoral enviada por la OEA para supervisar las elecciones en dicho país se retirara del mismo antes de la celebración de la segunda vuelta, por considerar que no estaban dadas las condiciones para una contienda transparente. Además, se eligió a tres jueces para la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se dictaron varias resoluciones con incidencia en materia de derechos humanos, incluyendo una sobre los defensores de tales derechos.

En ambas asambleas, y siguiendo lo que ha sido la tónica en los últimos años, hubo una presencia significativa de ONGs, de forma directa e indirecta. Previo a cada Asamblea General, varios centenares ONGs del Continente suscribieron una declaración tomando posición en las materias de su interés y varias docenas estuvieron físicamente presentes. En la Asamblea General del 2000, se apreció, además, por primera vez a un grupo numeroso de organizaciones no-gubernamentales abocadas a temáticas diferentes a los derechos humanos, en lo cual jugó como factor importante el establecimiento de un mecanismo de status consultivo para ellas establecido en diciembre de 1999 (véase capítulo 3).

Antes del comienzo de cada Asamblea, las ONGs de derechos humanos llevaron a cabo un seminario que incluyó en 1999 paneles sobre la agenda de la Asamblea, sobre los defensores de derechos humanos y sobre la participación de la sociedad civil en la OEA y en el 2000 sobre la situación de los derechos humanos en el Continente Americano y sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano. Entre quienes intervinieron en ambos seminarios se encontraban tanto representantes de ONGs como delegados gubernamentales. Las ONGs también realizaron una Conferencia de Prensa previo a cada Asamblea, en las

cuales se distribuyó la declaración suscrita por varios centenares de organizaciones no-gubernamentales.

La participación de las ONGs, no obstante, no estuvo exenta de tensiones en ninguna de las dos asambleas. En el caso de la de 1999, a pesar de que existían pronósticos de que la relación entre las ONGs y los Estados Miembros de la OEA se vería favorecida por los avances en materia de status consultivo, el Presidente de Guatemala (país anfitrión), Alvaro Arzú ², puso en tela de juicio tales pronósticos, al criticar fuertemente en su discurso inaugural a las ONGs por una serie de razones, señalando que algunas de ellas son sólo mecanismos encubiertos de la política exterior de algunos estados y otras no son representativas en absoluto. Estas y otras críticas resultaron especialmente inapropiadas en el contexto en el cual fueron emitidas - el discurso inaugural de una Asamblea General en la cual muchas ONGs se encontraban presentes sin tener derecho a replicar. El mensaje resultaba además potencialmente peligroso para las ONGs guatemaltecas, que son regularmente objetos de amenazas y agresiones.

Por lo mismo, las ONGs buscaron una explicación de parte del gobierno guatemalteco. Esto llevó al Ministro de Relaciones Exteriores de ese país a asistir a una reunión con las ONGs, en la cual, ante los reclamos de éstas, se comprometió a proporcionar una explicación pública acerca de lo sucedido. Esta explicación tuvo lugar al día siguiente ante el Plenario de la Asamblea, señalando que el gobierno guatemalteco apreciaba el trabajo de las organizaciones no-gubernamentales. De todo este episodio se pudo concluir que las ONGs fueron capaces de demostrar su fortaleza y cohesión, al tiempo que quedó en claro que el contexto de la OEA dista mucho todavía de favorecer el trabajo de tales entidades.

En la Asamblea del año 2000, si bien la presencia no-gubernamental se vio favorecida por el mecanismo de status consultivo, lo que fomentó la participación de ONGs de temáticas distintas a derechos humanos con escasa o ninguna presencia previa en asambleas generales, la situación no estuvo exenta de conflictos. Por una parte, se apreciaron las limitaciones que presenta el formato actual (abreviado) de la Asamblea General, lo que restringe las posibilidades de modificar los borradores de resoluciones provenientes del Consejo Permanente. Por otra, las ONGs de derechos humanos se vieron en el medio de las protestas de sectores de la sociedad civil canadiense y estadounidense que llamaban a cerrar la OEA.

2.2 ADOPCIÓN DE LA CONVENCION INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS DISCAPACITADAS

² Discurso del Presidente de la República de Guatemala, Alvaro Arzú Yigoyen en la Ceremonia inaugural de la 29a. Sesión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, (Antigua, Guatemala, June 6, 1999). Información recogida en el website de la OEA (www.oas.org), agosto 2000.

La adopción de este tratado por la Asamblea General en 1999 estuvo precedida de un debate entre los grupos dedicados a la protección de los derechos de las personas con discapacidad acerca de si el texto final resultaba o no apropiado y, por lo mismo, acaso merecía o no el apoyo no-gubernamental.

Por una parte, algunas ONGs sobre discapacidad de Canadá y Estados Unidos señalaron no hallarse conformes con el texto propuesto, puesto que el mismo establecía estándares de protección inferiores a los ya existentes en sus legislaciones internas así como en instrumentos de la ONU. Por otra parte, ONGs latinoamericanas sobre discapacidad sostuvieron que, no obstante las limitaciones que apreciaban en la Convención, ella representaba un paso adelante para la protección de las personas con discapacidad en la gran mayoría de los países del Continente, en los cuales la salvaguarda de los derechos de estas personas es sumamente débil cuando no virtualmente inexistente. También observaron que a pesar de ser cierto que algunos instrumentos de la ONU establecen estándares más protectores que la Convención Interamericana, ninguno de esos instrumentos tiene el rango de un tratado.

Durante la Asamblea General en Guatemala se realizó una reunión especialmente dedicada a este tema entre las ONGs dedicadas de manera general a derechos humanos y aquellas especializadas en los derechos humanos de las personas con discapacidad, de manera de afinar una estrategia conjunta, que consistió, en definitiva, en apoyar la adopción del tratado, por las razones expuestas por los grupos latinoamericanos a que antes hemos hecho mención.

Hasta el momento, solamente Costa Rica ha ratificado la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas Discapacitadas³.

2.3 ELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN Y CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La elección de los miembros de los órganos de derechos humanos continúa siendo una materia de competencia de la Asamblea General, que no se ha visto afectada por su formato actual más abreviado.

Conforme a lo previsto en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la CIDH se renueva por parcialidades. Para la Asamblea de 1999 eran cuatro las vacantes a ser llenadas.

Las ONGs criticaron la candidatura de Augusto Durán, presentada por el gobierno de Uruguay, por tratarse de un asesor directo del Presidente durante la dictadura en ese país. Finalmente, y dado que el candidato uruguayo carecía de votos suficientes, su postulación fue retirada. Igual cosa ocurrió con la candidatura que sostenía el gobierno de El Salvador.

³ Información recogida en el website de la OEA (www.oas.org) en 28-08-00.

Por lo mismo, permanecieron sólo cuatro candidatos para igual número de vacantes. De esta manera, Robert Goldman mantuvo su cargo, al tiempo que Marta Altolaguirre, Juan Méndez y Julio Prado Vallejo fueron elegidos por primera vez. Ellos son nacionales de Estados Unidos, Guatemala, Argentina y Ecuador, respectivamente, pero servirán sus cargos en sus capacidades individuales, según lo establece la Convención Americana. Marta Altolaguirre se desempeñaba al tiempo de su elección como Directora de la Oficina de Derechos Humanos de la Presidencia de Guatemala (COPREDEH); Juan Méndez era Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y anteriormente actuaba como Asesor General de Human Rights Watch; finalmente, Julio Prado Vallejo fue miembro del Comité de Derechos Humanos de la ONU desde su creación en 1977 hasta 1998.

Las personas que dejaron su cargo fueron Carlos Ayala, Jean-Joseph Exume y Alvaro Tirado, quienes son nacionales de Venezuela, Haití y Colombia, respectivamente. Mientras los dos primeros no postularon a la reelección, el tercero de ellos ya había cumplido dos períodos como integrante de la CIDH, el máximo que permite la Convención.

En la Asamblea General del 2000 correspondió elegir a tres jueces de la Corte Interamericana. Ellos son elegidos por un período de seis años, pudiendo ser reelegidos solamente en una oportunidad. En esta ocasión sólo se presentaron tres candidatos (todos ellos jueces postulando a la reelección). Se trataba de Alirio Abreu Burelli, Antonio Cançado Trindade, y Oliver Jackman, nacionales de Venezuela, Brasil y Barbados respectivamente, pero quienes ejercen el cargo de juez a título personal.

2.4. INICIATIVAS RESPECTO AL COMBATE DEL RACISMO

En la Asamblea General de 1999, el Law Group junto con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos promovieron la adopción de una resolución para que la OEA encargara a éste último la organización de la Conferencia Regional Americana sobre Racismo, preparatoria de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, prevista para el año 2001.⁴ El proyecto de resolución fue presentado por la delegación de Chile y fue una de las pocas resoluciones presentadas en la Asamblea misma (esto es, cuyo proyecto no emanaba del Consejo Permanente de la OEA) que fue aprobada en Guatemala.

La Asamblea General en el año 2000, aprobó una propuesta presentada por Brasil, encomendando al Consejo Permanente que realice un estudio relativo a la elaboración de una nueva Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia. Para tales fines, el Consejo podrá consultar a los órganos del sistema interamericano y tener en cuenta los aportes de la sociedad civil, así como los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial contra el Racismo. Asimismo, instó a los Estados Miembros a respaldar las actividades para organizar la Conferencia Mundial y recomendó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos continuar prestando especial atención al tema del racismo⁵.

⁴ OEA/Ser.P, AG/RES.1633 (XXIX-O/99), 7 de junio 1999.

⁵ OEA/Ser.P, AG/RES.1712 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

2.5 DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: DECLARACIÓN AMERICANA Y OTROS ASUNTOS

El proceso de elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas ha pasado por distintas vicisitudes en los dos últimos años, con algunos avances dignos de señalarse así como algunos retrocesos sumamente preocupantes.

Lo más destacable dentro del proceso, es que la OEA convocó a dos reuniones para discutir los términos de la futura Declaración, en la que se permitió en cierta medida la participación de representantes indígenas. La primera reunión fue celebrada en febrero de 1999 donde se reunieron expertos gubernamentales de los Estados Miembros de la OEA y en la que comparecieron representantes indígenas. En dicha reunión se completó la revisión del preámbulo del proyecto de la Declaración, que había preparado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La participación de los representantes indígenas fue el resultado de la iniciativa que el Indian Law Resource Center había hecho en el año anterior en Ginebra y se dió a través de un Comité Indígena de las Américas, compuesto por seis líderes de Norte América y seis de Latinoamérica.

La segunda reunión fue realizada en noviembre de 1999 a fin de analizar el informe que el Embajador Claude Heller de México preparó en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo, encargado de elaborar el Proyecto de Declaración.

La necesidad de una participación representativa de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración de la Declaración ha sido una constante demanda de los mismos que ha recibido cierto apoyo de algunas delegaciones gubernamentales. Así, Canadá propuso verificar la posibilidad de replicar en el ámbito de la OEA el modelo de dicha participación llevado a cabo por la ONU y Bolivia afirmó la necesidad de que la Secretaría General de la OEA asignara recursos financieros para facilitar la participación de los pueblos indígenas.⁶

Los representantes indígenas han hecho conocer a la OEA la siguiente lista de demandas: a) derecho de voz amplio y sin restricciones, así como la posibilidad de opinar sobre las intervenciones de las delegaciones gubernamentales; b) adopción de un consenso entre delegaciones oficiales e indígenas antes de la toma de decisiones; c) registro de las intervenciones de los representantes indígenas y su envío a los respectivos gobiernos; d) necesidad de recursos financieros para facilitar su participación.⁷

En estos dos años, el retroceso más importante que se ha producido es el cambio de la palabra Pueblos por Poblaciones en el nombre de la futura Declaración, a pesar de que el derecho internacional así como varias constituciones y disposiciones legislativas de un importante número de países del Hemisferio, desde hace años reconocen como pueblos a los indígenas. Durante el análisis del articulado del proyecto se decidió mantener la expresión

⁶ Información recogida de las notas de Ariel Dulitzky durante la reunión de 15 de diciembre de 1999 del Consejo Permanente de la OEA para analizar el Informe del Presidente del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

⁷ Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas. Informe del Presidente, OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc. /99, 12 noviembre 1999, p. 3

pueblo/poblaciones, considerando las divergencias de opiniones entre las delegaciones gubernamentales y hasta que se defina mejor el concepto de pueblos, poblaciones, libre determinación y territorio⁸. Esta determinación mereció el rechazo unánime de las representaciones indígenas.

Reconociendo la crisis y la escasa relevancia del Instituto Indigenista Interamericano, la Asamblea General decidió, en 2000, acelerar el proceso de reforma de dicho Instituto, solicitando la participación de los Estados Miembros del Instituto y los demás países de la OEA, Secretaria General y los representantes de las comunidades indígenas.⁹

2.6 DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

En las dos asambleas que abarca este Informe, las ONGs buscaron llamar la atención acerca de la situación de riesgo para sus vidas que experimentan los defensores de derechos humanos en una serie de países de América Latina. Así, el seminario convocado por las entidades no-gubernamentales en 1999 estuvo dedicado a la memoria de Monseñor Juan Gerardi, Director de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala al momento de ser asesinado en 1998, y de Eduardo Rodríguez Umaña, abogado de derechos humanos de Colombia, quien corriera la misma suerte que Mons. Gerardi.

En ambas asambleas se emprendieron iniciativas de "lobby" en la materia, las que redundaron en la adopción de resoluciones de la Asamblea General al respecto¹⁰. Basado en propuestas de algunas ONG, la delegación del Paraguay presentó un proyecto de resolución que fue aprobado por la Asamblea General del 2000, la cual solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que continúe considerando la situación de los defensores y al Consejo Permanente que promueva un análisis del tema. Asimismo, la resolución exhorta a los Estados Miembros que intensifiquen la adopción de medidas necesarias para proteger los derechos de los defensores en las legislaciones nacionales, así como la difusión de los instrumentos internacionales acerca del tema. Sin embargo, la Asamblea no apoyó la iniciativa de algunas ONGs de solicitar a la Comisión Interamericana el nombramiento de un relator especial para el tema de los defensores de derechos humanos.¹¹

2.7. EL PROBLEMA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE LA CORTE (I): LA SITUACIÓN DE TRINIDAD Y TOBAGO

Luego de varios años de progreso en el nivel de eficacia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el último tiempo el asunto ha entrado en crisis, alcanzando uno de sus momentos más críticos durante la pasada Asamblea General. En efecto, tomó bastantes años para hacer efectivo el pleno cumplimiento de la decisión de la Corte en los primeros de naturaleza contenciosa decididos por la Corte - los casos Velásquez

⁸ ver nota 3, pag. 6.

⁹ OEA/Ser.P, AG-RES.1718 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

¹⁰ OEA/Ser.P, AG/RES. 1670 (XXIX-O/99), 7 junio 1999.

¹¹ OEA/Ser.P, AG-RES.1711 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

Rodríguez y Godínez Cruz. Pero posteriormente el panorama pareció mejorar, ya que los estados condenados por la Corte comenzaron a cumplir usualmente (aunque no siempre) de manera más expedita las sentencias de la Corte en al aspecto indenizatorio.

Además, por mucho tiempo era notoria la diferencia de trato brindada en las Asambleas Generales a la Corte y a la Comisión, ya que mientras los informes de la primera eran generalmente debatidos en un ambiente de respeto y de una manera constructiva, respecto de la segunda no eran infrecuentes las descalificaciones por parte de algunos delegados gubernamentales.

Los problemas realmente serios habían comenzado en 1998 con la denuncia de la Convención Americana por parte de Trinidad y Tobago, debido a las restricciones impuestas por la Convención a la aplicación de la pena de muerte. Hace unos años, el Privy Council (con sede en el Reino Unido), que hace las veces de Tribunal Supremo del sistema judicial de Trinidad y Tobago, declaró que el mantenimiento de una persona en espera de ser ejecutado por más de cinco años equivalía a un trato cruel e inhumano, por lo cual al cabo de ese período, la pena de muerte debería ser conmutada por una sanción menos gravosa. De acuerdo a lo señalado por el Privy Council, el litigio a nivel internacional también debía ser computada para los efectos del período de cinco años. Dado que muchos casos de este tipo se encontraban pendientes ante la Comisión Interamericana y el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el gobierno de Trinidad y Tobago requirió a dichos órganos un compromiso formal de que resolverían los casos dentro del período señalado. Ambos órganos internacionales declinaron actuar de esta manera, por considerar que ello facilitaría la ejecución de personas, en circunstancia que la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos procuran alcanzar precisamente el objetivo contrario: tender a su abolición progresiva.

La Convención Americana establece que, en el caso de ser denunciada, la denuncia entrará en efecto un año después de su presentación. Además, la denuncia no afecta la competencia de la Comisión, que subsiste conforme a la Carta de la OEA. Afecta, en cambio, la competencia de la Corte, a contar del año de la denuncia, lo que no obsta a que la Corte continúe conociendo de aquellos casos iniciados antes de la expiración del período de un año.

En el transcurso del año posterior a la denuncia, la Comisión envió a la Corte varios casos en los que solicitaba medidas provisionales, consistentes en la suspensión de las ejecuciones de varias personas que esperaban en el "corredor de la muerte." La Corte ordenó a Trinidad y Tobago adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad física de tales personas y enviarle informes cada 15 días, sin perjuicio de que tanto el mismo estado como la Comisión deberían informarle de cualquier cambio significativo respecto de estas personas.

El gobierno rehusó a actuar de la manera dispuesta por la Corte, señalando que, de acuerdo a una reserva formulada al momento de ratificar la Convención, Trinidad y Tobago entenderá dicho tratado según las líneas de interpretación proporcionada por su propia Constitución. Cabe hacer notar a este respecto que el propio Privy Council, en su calidad de

máximo tribunal de ese país, declaró que "hacer efectivas las condenas a muerte impuestas a los apelantes antes de una decisión final sobre sus presentaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos constituiría una violación de sus derechos constitucionales."¹² El pronunciamiento del Privy Council constituye la prueba más fehaciente de la completa inconsistencia de la alegación de Trinidad y Tobago.

Considerando que la gravedad de la situación lo ameritaba, la Corte decidió llevar al asunto a conocimiento de la Asamblea General. Primeramente, la Corte le hizo ver en una carta al Presidente del Consejo Permanente la ausencia en el borrador de resolución a ser enviado a la Asamblea General de una exhortación a Trinidad y Tobago a cumplir con las resoluciones de la Corte. Luego, la Corte debió realizar varias gestiones para poder intervenir oralmente ante la Asamblea General, ya que el Consejo Permanente, que prepara la agenda de la Asamblea, señaló que conforme a las nuevas regulaciones de la misma (que la redujeron a tres días) no correspondía que la Corte interviniese. La Corte se dirigió entonces al Secretario General de la OEA, indicando que las regulaciones de la Asamblea no podían pasar por alto lo establecido en la Convención Americana, la que en su artículo 65 establece que la Corte informará a la Asamblea de aquellos casos en que los estados no hayan cumplido con sus resoluciones.

Finalmente, la Corte fue autorizada a presentar el asunto a la Asamblea General. Sin embargo, los únicos delegados estatales que intervinieron fueron los de Trinidad y Tobago y Jamaica, ambos en la misma línea crítica de argumentación. La falta de apoyo explícito por parte de otros estados a la Corte fue fuertemente criticada por las ONGs presentes.

El asunto alcanzó la mayor gravedad cuando Trinidad y Tobago ejecutó a Joey Ramiah y Anthony Briggs, a pesar de ser personas beneficiadas con medidas provisionales por la Corte. Antes de la ejecución del segundo de ellos, la Corte había advertido que "si el Estado ejecuta a las presuntas víctimas, causaría una situación irremediable e incurriría en una conducta incompatible con el objeto y fin de la Convención, constituiría un desconocimiento de la autoridad de la Comisión y afectaría seriamente la esencia del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos."¹³

En la Asamblea General de Windsor, primera oportunidad en que éste órgano tenía de expedirse sobre la ejecución de las personas amparadas por las medidas provisionales de la Corte, la OEA volvió a defraudar debido a la tibieza de su reacción. En una resolución referente al funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos, la Asamblea General instó a los Estados Miembros de manera genérica y sin mencionar a Trinidad y Tobago a que adopten las medidas necesarias para cumplir con las decisiones o sentencias emitidas por la Corte en caso de aquellos Estados que reconocen su competencia obligatoria¹⁴.

¹² Citado en la Orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de mayo de 1999, Medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Trinidad y Tobago, Caso James y otros.

¹³ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de septiembre de 1999, Medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Trinidad y Tobago, Caso James y otros.

¹⁴ OEA/Ser.P, AG-RES. 1701 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

En la resolución relativa a las observaciones y recomendaciones de los Estados Miembros al informe anual de la Corte, la Asamblea, nuevamente sin nombrar a ningún estado en particular, apenas reiteró el lenguaje de la Convención Americana en el sentido de que los fallos de la Corte son definitivos e inapelables y que sus decisiones deben ser cumplidas por los Estados Partes en todos los casos en que sean parte. A pesar de este vago lenguaje, la delegación de Trinidad y Tobago al discutirse el proyecto en el seno del Consejo Permanente, no apoyó el proyecto de resolución en este punto, solicitando que quedara una constancia expresa en este sentido.¹⁵

2.8 EL PROBLEMA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE LA CORTE (II): LA SITUACIÓN DEL PERÚ

Al grave conflicto recién descrito con Trinidad y Tobago se agregó otro en los días inmediatamente anteriores a la Asamblea General de 1999, cuando Perú hizo público que no cumpliría la sentencia de la Corte en el caso Castillo Petruzzi y otros, en el cual la Corte había ordenado a Perú llevar a cabo un nuevo proceso para cinco chilenos condenados por traición a la patria en ese país, por no satisfacer el primer juicio requisitos mínimos de un debido proceso. Esto fue oficializado posteriormente en una comunicación que el Perú dirigió a la Corte.

A ello siguió un paso aún más grave, que consistió en el pretendido retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana con efecto inmediato del parte del Perú. Para tales efectos, el estado peruano presentó un documento en la Secretaría General de la OEA. Continuando con esa línea de acción, el Perú devolvió a la Corte las demandas que todavía no habían sido contestadas por el estado (casos Tribunal Constitucional e Ivcher Bronstein).

La Corte entonces procedió a emitir sentencias de competencia en ambos casos.¹⁶ En ellas, la Corte, señala que la Convención Americana, si bien establece en carácter de facultativo el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte, no contempla la posibilidad de retirar posteriormente dicho reconocimiento, observando que “la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte constituye una cláusula pétrea que no admite limitaciones que no estén expresamente contenidas en el artículo 62.1 de la Convención Americana”, añadiendo que “en las circunstancias del presente caso, la única vía de que dispone el Estado para desvincularse del sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte, según la Convención Americana, es la denuncia del tratado como un todo.”¹⁷ La Corte también hizo ver la especial naturaleza de los tratados internacionales de derechos humanos, cuestión que ha tomado en consideración asimismo la Corte Europea en

¹⁵ OEA/Ser.P, AG/RES. 1716 (XXX-O/00) de 5 junio 2000 y Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización celerada el 18 de mayo de 2000, OEA/Ser.G, CP/Acta 1234/2000.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein, Competencia, Sentencia de 24 de septiembre de 1999; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional, Competencia, Sentencia de 24 de septiembre de 1999.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein (cit); las citas son de los párrafos 36 y 40, respectivamente.

situaciones análogas. Por todo ello, la Corte declaró inadmisibile el pretendido retiro de parte del Perú del reconocimiento de la competencia contenciosa.¹⁸

La reacción de los órganos políticos de la OEA fue también muy débil en su manera de encarar el pretendido retiro peruano. En particular, el Secretario General de la OEA en un comunicado de prensa apenas se limitó a reiterar la importancia de que todos los Estados Miembros –sin mencionar a Perú-- adhieran y acepten la jurisdicción de la Corte y cumplan con sus sentencias. Asimismo, expresó que no le correspondía opinar sobre la sustancia o mérito de cualquier caso frente a la Corte, ni sobre la decisión tomada por Perú, y que esperaba que el Perú pudiera encontrar en el futuro una manera de cumplir esta sentencia de la Corte, sin menoscabar su política contra el terrorismo¹⁹. La declaración del Secretario General fue fuertemente criticada por un conjunto de ONGs de derechos humanos ya que implícitamente le reconocía validez al argumento del Gobierno Peruano de que se retiraba de la Corte debido a que se estaba menoscabando la política antiterrorista. Las organizaciones señalaron que la legitimidad del combate al terrorismo se debe basar en el respeto a los principios del Estado de Derecho y de manera alguna puede implicar el debilitamiento de los mecanismos internacionales de protección ni el incumplimiento de los compromisos internacionales libremente asumidos por el Perú.

A pesar que la Asamblea General del 2000 era la primera en reunirse luego del pretendido retiro del Perú de la competencia contenciosa de la Corte, las resoluciones aprobadas fueron vagas, genéricas y sin ningún llamado de atención específico. La Asamblea en las resoluciones sobre el Informe Annual de la Corte así como en la resolución sobre el diálogo sobre el sistema interamericano apenas incluyen menciones anodinas a que los Estados (sin mencionar a Perú), reconsideren sus decisiones de retirarse de la Corte. Ni siquiera se hace referencia a las sentencias de la Corte en las que se estableció la invalidez jurídica de la decisión peruana. Más aún, como lo señalaron las ONG, las resoluciones de la Asamblea implícitamente le reconocen valor legal al accionar peruano.

Quiérase reconocerlo o no, la ausencia de una reacción significativa de parte de los órganos políticos de la OEA frente a esta grave transgresión de la Convención Americana por el Perú fue el prelude de la forma en que se encararía la grave crisis democrática peruana en el año 2000, la que se analiza en seguida.

2.9 LA OEA FRENTE A LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

- Desde que se produjera el “autogolpe” en el Perú en abril de 1992, se ha apreciado la falta de un conjunto de esfuerzos sistemáticos de parte de los órganos políticos de la OEA para restablecer el estado de Derecho en ese país. Lo que ha ocurrido con el papel desempeñado por los órganos políticos de la OEA en relación con las elecciones del 2000 en el Perú no es, en consecuencia, sino el corolario de esa actitud.

¹⁸ Para un análisis más completo de este tema, véase Ariel Dulitzky, El retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por parte de Perú, International Human Rights Law Group, 1999.

¹⁹ Declaración del Secretario General de la OEA, Comunicado de Prensa, (C-072/99) cf Julio 16, 1999.

Quizá si el tratamiento del caso peruano a partir de 1992 y hasta la fecha representa precisamente el paradigma de la relación existente en la OEA entre los órganos políticos y los órganos de derechos humanos —o que tienen incidencia en ellos, como las Misiones Electorales.

Decimos lo anterior porque por años la Comisión Interamericana primero y la Corte después han venido señalando la gravedad de la situación de los derechos humanos en el Perú, sin que ello haya encontrado un eco significativo al interior de los órganos políticos. En diversas visitas in loco, así como en Informes sobre Perú, la Comisión ha formulado recomendaciones al estado peruano que no han sido cumplidas, sin que los órganos políticos de la OEA hayan tomado cartas en el asunto. La misma Comisión y la Corte han resuelto además una serie de importantes casos individuales, de violación de derechos básicos, sin que ellos haya conducido tampoco a una respuesta de los órganos políticos. Más aún: la falta de una actitud decidida de la mayoría de los estados y el temor a eventuales roces diplomáticos, han facilitado las cosas para que la delegación peruana se haya convertido en protagonista al interior de los órganos políticos de la OEA, defendiendo con vigor sus propios intereses y conduciendo el debate hacia una contención del rol protector de los derechos humanos de la Comisión y de la Corte.

Por eso no resulta de extrañar que ni el Consejo Permanente ni la Asamblea General hayan adoptado una posición firme sobre la crisis eleccionaria del 2000. Como es bien sabido, la OEA, siguiendo una política que aplica a muchos países envió al Perú una Misión Electoral. Esta Misión, encabezada por el ex Canciller guatemalteco Eduardo Stein, formuló luego de la primera vuelta electoral una serie de recomendaciones que al entender de la Misión eran indispensables para evitar un fraude electoral en la segunda y decisiva ronda. Como estas condiciones no fueron satisfechas, la Misión, en una decisión sin precedentes, optó por retirarse del Perú previo a la celebración de la segunda vuelta. Este retiro fue también un factor importante para que el candidato opositor Alejandro Toledo decidiera marginarse de la contienda electoral.

En tal contexto, lo procedente desde el punto de vista jurídico hubiera sido la aplicación de la Resolución 1080, establecida hace algunos años para enfrentar de manera colectiva las situaciones de crisis del sistema político democrático en el Continente. Sin embargo, al analizarse la situación en el Consejo Permanente de la OEA, no pasaron de dos o tres los estados que se mostraron dispuestos a utilizar tal normativa. Por su parte, el gobierno peruano argumentó que la Resolución 1080 sólo es aplicable a situaciones de golpe de estado, identificando esta noción con actos cruentos. Lo cierto es que esa argumentación no resiste el menor análisis, puesto que a lo que hay que atender es si la democracia y el estado de derecho se encuentran o no seriamente comprometidos, cualesquiera sean los medios empleados. De otro modo, si se siguiera el razonamiento del gobierno peruano, resultaría que muchos actos de toma ilegítima del poder en la historia latinoamericana quedarían excluidos.

El debate se centró entonces en el envío de una nueva Misión al Perú, esta vez de carácter político y no técnico como la anterior. Este debate se convirtió en la materia de mayor atención pública de las tratadas en la Asamblea General realizada en Windsor. En todo caso, lo que había sido descartado de antemano por el Consejo Permanente era la

utilización de la Resolución 1080. El debate, no obstante, fue álgido, con la delegación gubernamental del Perú intentando a toda costa eliminar cualquier vestigio de referencia un fraude electoral en el texto final de la resolución y con la representación de Venezuela convertida en su más firme aliado, al punto que fue la delegación venezolana la más difícil de persuadir para la adopción de la resolución definitiva.

En su discurso inaugural de la Asamblea General en 2000, Gaviria se refirió a la “gran desconfianza” hacia el gobierno peruano debido al desequilibrio de los poderes en la última década. El Secretario General recordó las conclusiones de la Misión electoral en el sentido de que aunque no había evidencia de fraude electoral, el proceso estaba dañado por “irregularidades, deficiencias, inconsistencia e inequidades”.²⁰

La resolución tomada durante la Asamblea señala la preocupación de la OEA con la credibilidad del proceso electoral y los persistentes informes de irregularidades que no habían sido examinados satisfactoriamente. Asimismo reconoce la necesidad urgente de seguir fortaleciendo las instituciones democráticas en Perú, en particular el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de Magistrados, así como de reformar el proceso electoral y fortalecer la libertad de prensa. Finalmente, la resolución establece el envío de una Misión compuesta por el Secretario General de la OEA y el Canciller de Canadá con el fin de explorar con el Gobierno de Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en Perú, en particular, medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales judiciales y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa.²¹

Mientras tanto el gobierno peruano creaba una serie de comisiones destinadas pretendidamente al perfeccionamiento de la democracia, como si se tratara de una cuestión de aprendizaje de un modelo político, en circunstancias que los acontecimientos del 2000 representan un claro retroceso en la materia.

La Misión integrada por el Secretario General de la OEA y el Canciller canadiense viajó al Perú en julio, previo a la asunción al mando de Fujimori por un nuevo período, estableciendo una serie de condiciones para el aseguramiento de la existencia de un sistema democrático en ese país y anunciando que se establecería una oficina permanente de la OEA en el Perú para la supervisión del cumplimiento de estas condiciones.

A la fecha del cierre de la redacción de este Informe, Fujimori había asumido por un nuevo período en medio de extendidas protestas y estaba todavía por verse el papel que efectivamente desempeñaría la oficina de la OEA. Asimismo se desencadenara el escándalo por las evidencias de corrupción en contra del jefe de la inteligencia Vlademir Montesinos.

²⁰ Palabras del Secretario General de la OEA en la instalación del Trigésimo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, Windsor, 4 de junio de 2000, recogido del web site de la OEA.

²¹ OEA/Ser.P, AG/RES. 1753 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

2.10 DERECHOS DE LAS MUJERES Y EQUIDAD DE GENERO

La Asamblea del 2000 adoptó el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género redactado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)²². El Programa tiende a la equidad de género mediante un conjunto de medidas que permitirían compensar las desventajas históricas y sociales y que garantizan el acceso igualitario a las decisiones públicas y privadas para hombres y mujeres.

El Programa establece, entre otros, el acceso igualitario de la mujer a los recursos productivos, vida política, proceso educativo, justicia, y servicio médico. Además, el programa formula una serie de recomendaciones a los Estados Miembros que incluyen, entre otras, a) revisar las legislaciones nacionales para eliminar leyes discriminatorias contra la mujer y asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales; b) divulgar e implementar programas para promover la igualdad de género; y c) desarrollar vínculos con organizaciones de la sociedad civil para el intercambio de informaciones.

Una de las particularidades de las resoluciones tomadas en 2000 son las recomendaciones que buscan la incorporación de la perspectiva de género como parte integral de los programas, acciones, instrumentos, y agendas del sistema interamericano, a nivel de la OEA²³, de los Estados Miembros, así como en el Proyecto de Declaración Política y en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas²⁴. En particular, la Asamblea solicita que el Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres considere incluir una sección específica sobre el tema de la mujer dentro del área de democracia y derechos humanos.

Con relación a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)²⁵, las Asambleas Generales en 1999²⁶ y 2000²⁷ solamente alentaron a los Estados Miembros a ratificar o adherir a la Convención.

2.11 DERECHOS DE LOS MIGRANTES

La Asamblea de 2000 no trajo ninguna novedad en comparación con la resolución de la Asamblea de 1999²⁸. En ambas, la OEA instó a los Estados Miembros que consideren la firma, ratificación o adhesión de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos

²² OEA/Ser.P, AG/RES.1732 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

²³ OEA/Ser.P, AG/RES.1732 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

²⁴ OEA/Ser.P, AG/RES.1741 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

²⁵ Antigua y Barbuda, Canadá, Estados Unidos, Grenada, Jamaica, Mexico, Suriname no han ratificado todavía la Convención de Belém do Pará. Información recogida del website de la OEA (www.oas.org), 30-08-00.

²⁶ OEA/Ser.P, AG/RES. 1626 (XXIX-O/99), 7 junio 1999.

²⁷ OEA/Ser.P, AG/RES.1740 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

²⁸ OEA/Ser.P, AG/RES.1717 (XXX-O/00), 5 junio 2000 y OEA/Ser.P, AG/RES.1611 (XXIX-O/99), 7 junio 1999, respectivamente.

los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Resulta importante notar que la delegación de Trinidad y Tobago no apoyó la aprobación de esta parte de la resolución.²⁹

Asimismo, la Asamblea de Windsor reiteró el deber de los Estados de garantizar el cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) sobre el derecho del extranjero, sin importar su condición migratoria, de comunicarse con un funcionario consular de su Estado en caso de ser detenido y la obligación a cargo del Estado en cuyo territorio ocurre la detención a informar al extranjero sobre dicho derecho. La Corte en octubre de 1999 había emitido la Opinión Consultiva 16/99 (El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal), reafirmando el derecho a la notificación consular.

2.12 DERECHOS DE LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS O DESPLAZADOS INTERNOS

En atención a la campaña mundial para nuevas adhesiones a los instrumentos internacionales referentes a los derechos de los refugiados iniciada por la Oficina de la Alta Comisionada para los Refugiados en 1998, y expresando la preocupación por la situación de los refugiados, repatriados o desplazados en las Américas, la Asamblea General emitió resoluciones el respecto en las últimas dos reuniones.

La resolución adoptada en 2000³⁰ difiere de la resolución de 1999³¹ en tanto agrega la preocupación por los desplazados internos a las tradicionales menciones a refugiados y repatriados. Las resoluciones también exhortan a los Estados Miembros a la adhesión o ratificación de “uno, otro o ambos” de los instrumentos internacionales de refugiados (Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Convención de 1954 sobre los casos de Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de Apatridia).

2.13 DERECHOS DE LOS NIÑOS

Teniendo en cuenta antecedentes tales como la Declaración adoptada por la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre el uso de niños como soldados realizada en julio de 1999 e instrumentos internacionales recientes como el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el Convenio 182 de la OIT y el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, las últimas dos Asambleas Generales³² solicitaron al Instituto Interamericano del Niño identificar una instancia de responsabilidad para tratar del tema así como desarrollar estrategias y planes de acción destinados a prevenir y combatir la participación de niños, niñas y adolescentes en conflictos armados en la región. Sin embargo, la Asamblea General de Windsor no hizo ninguna referencia al

²⁹ OEA-Ser.G, CP-ACTA 1234-2000, 18 mayo de 2000, pag. 18.

³⁰ OEA/Ser.P, AG/RES. 1762 (XXX-O/00), 6 junio 2000.

³¹ OEA/Ser.P, AG/RES. 1693 (XXIX-O/99), 8 junio 1999.

³² OEA/Ser.P, AG/RES. 1667 (XXIX-O/99), 7 junio 1999 y OEA/Ser.P, AG/RES. 1709 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

combate de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes tal como lo había hecho en 1999.

En marzo de 1999, se celebró en Santiago, Chile la Conferencia Intergubernamental sobre Adopciones Internacionales. Los países presentes aprobaron la Declaración de Santiago de Chile que, entre otras cosas, promueve la tipificación penal de conductas ilícitas como la obtención indebida o engañosa de un menor para su adopción, su traslado a otro país con fines ilegales y cualquier solicitud o aceptación de remuneraciones relacionadas con dichas conductas; además de la obtención de un menor con el fin de comercializar o lucrar con él. Sin embargo, persiste la duda cuáles serían los resultados prácticos de la aprobación de dicha declaración para aquellos países que no ratificaron todavía los instrumentos internacionales relativos a la penalización de las conductas vinculadas al tráfico de menores o la cooperación, para su persecución y sanción. Por ejemplo, la delegación de Argentina señaló que no podría adherir a formas de adopción internacional que lo ubicase como país de salida de niños, en razón de prescripciones constitucionales³³.

La Asamblea General en 2000 resolvió de forma más incisiva que en el año anterior que los organismos del sistema interamericano incorporen el tema de la sustracción internacional de menores por parte de uno de sus padres. En 1999, la Asamblea había hecho la misma solicitud únicamente al Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño y en carácter de “preocupación solidaria”.

El año 2001 fue declarado como el “Año Interamericano de la Niñez y la Adolescencia” y para tal efecto los Estados Miembros deberán promover acciones con el fin de establecer, fortalecer e instrumentar políticas tendientes a asegurar el bienestar y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

2.14 CORTE PENAL INTERNACIONAL

En 1999, la Asamblea General no hizo referencia al Estatuto de la Corte Penal Internacional, limitándose a reiterar la importancia de ratificar otros instrumentos internacionales de derecho humanitario³⁴. Fue solamente en 2000³⁵, y a través del lobby de ONGs, que la OEA reconoció la necesidad de exhortar a los Estados Miembros a ratificar dicho Estatuto. Complementariamente, se solicitó estudios para verificar la posibilidad de establecer comités o comisiones nacionales de aplicación y difusión del derecho internacional humanitario con la ayuda del Comité Internacional de la Cruz Roja.

A la fecha de escribir este informe, los siguientes países americanos habían ratificado el Estatuto de la Corte Penal Internacional: Belice, Canadá, Trinidad y Tobago y Venezuela³⁶.

³³ OEA/Ser.P, AG/RES. 1632 (XXIX/O/99), 7 junio 1999, pag.5.

³⁴ OEA/Ser.P, AG/RES. 1619 (XXIX-O/99), 7 junio 1999.

³⁵ OEA/Ser.P, AG/RES. 1706 (XXX-O/00), 5 junio 2000.

³⁶ Información recogida de la base de datos de la ONU (www.un.org/law/icc/statute/status.htm), agosto 2000.

CAPÍTULO 3: LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

3.1. NECESIDAD DE FORTALECER DICHA PARTICIPACIÓN

En el curso del último año se concretó finalmente la aspiración de larga data de las ONGs de alcanzar un sistema de status consultivo en la OEA. El Law Group participó activamente en esta iniciativa, contribuyendo incluso a echarla a andar en sus inicios, en la primera mitad de los noventa.

El establecimiento de dicho status debiera fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedades civil en la OEA, así como contribuir a hacer más transparente el quehacer de la OEA, una organización que tradicionalmente ha desarrollado sus actividades con escaso escrutinio público. Esto también debiera ayudar a hacer más eficiente a la OEA, en la medida en que exista una mayor interacción con órganos especializados en las distintas materias de las que la organización trata. En el caso específico de las ONGs de derechos humanos, algunas razones adicionales consisten en tener una presencia mayor en los foros de la OEA donde se debate el trabajo de la Comisión y Corte Interamericana, en tener acceso a más vías para colaborar a que las decisiones de dichos órganos sean efectivamente cumplidas por los estados y a alcanzar una mayor interacción con los estados en la preparación de instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Hasta la fecha, y a diferencia de la ONU, en que existe desde hace varias décadas un mecanismo de status consultivo ante ECOSOC que permite a las ONGs realizar intervenciones orales, hacer circular documentos por canales oficiales de la ONU y ser incorporados formalmente en la agenda, en la OEA se ha carecido de cualquier mecanismo institucional análogo.

Lo anterior no obsta a que las ONGs hayan llevado a cabo numerosas tareas en relación con la Comisión y Corte Interamericana. Como lo ha reconocido públicamente la propia Comisión Interamericana, es indudable que las ONGs han desempeñado un rol crucial para las tareas de dicho órgano, denunciando violaciones, proporcionando información relevante para la elaboración de Informes sobre países, convocando a las víctimas para que declaren ante la Comisión en las visitas *in loco* que ésta efectúa, etc. También, a pesar de las limitaciones que se les imponen, permitiéndose que los representantes de las víctimas actúen de manera autónoma sólo, durante la fase preparatoria, la participación de las ONGs ha sido decisiva en la tramitación de casos ante la Corte Interamericana actuando como asesores de la Comisión.

Pero no obstante esta presencia significativa de las ONGs ante la Comisión y la Corte, su falta de participación institucional en los órganos políticos tiene un impacto negativo evidente para la protección de los derechos humanos en el Continente. Los órganos políticos ejercen influencias de relevancia en el quehacer de la Comisión y de la Corte. Estas influencias comprenden, entre otros aspectos, el hecho de que sea la Asamblea

General la que elige a los miembros de la Comisión y a los jueces de la Corte; a que sean el Consejo Permanente y la Asamblea General los que reciban, debatan y emitan resoluciones respecto de los Informes Anuales de la CIDH y la Corte; y a que sea la Asamblea la que, conforme al art. 65 de la Convención Americana, posee el rol de dar seguimiento al cumplimiento de las sentencias de la Corte (rol que, en la práctica, no ha ejercido, y que debiera impulsarse). Además de estas y otras influencias sobre las labores de la Comisión y la Corte, los órganos políticos desempeñan un papel fundamental en la elaboración de instrumentos sobre derechos humanos.

Las ONGs que asisten a la Asamblea General de la OEA lo han hecho históricamente a través de una "concesión graciosa", puesto ha sido completamente discrecional para la OEA el invitarlas. En cuanto al Consejo Permanente, desde 1994 se ha permitido de manera informal y no regular la asistencia de las ONGs; en los hechos, no hay citación para ellas, no se las notifica de la agenda y toman conocimiento de que habrá reuniones sólo gracias a la buena voluntad de algunos representantes estatales. En fin, en ocasiones, y sin que existan parámetros definidos para ello, simplemente se las excluye de determinadas reuniones impidiéndoseles de hecho el ingreso. Formalmente no estaban autorizadas a circular documentos o realizar intervenciones orales.

3.2. ESFUERZOS DIRIGIDOS A ESTABLECER UN SISTEMA DE STATUS CONSULTIVO

Debido a las carencias descritas en el párrafo anterior, así como al impulso brindado al respecto por las propias ONGs y algunos Estados, el Consejo Permanente estableció en 1994 un Grupo de Trabajo sobre la situación de las Organizaciones No-Gubernamentales, destinado a procurar la creación de un mecanismo de status consultivo. Sin embargo, este Grupo dio por concluidas sus tareas en 1997, sin recomendar el establecimiento de un status consultivo ni de nada que se le asemeje.³⁷ Mientras el Grupo de Trabajo se encontraba activo, el Law Group y CEJIL prepararon un borrador conteniendo un conjunto de regulaciones sobre el status consultivo; este documento fue distribuido a diversas delegaciones gubernamentales, pero ninguna de ellas llegó a someterlo al Grupo de Trabajo, por considerar que no habría disposición para trabajar sobre ellas.

Básicamente, las tareas del Grupo de Trabajo se redujeron a recopilar antecedentes acerca de las relaciones - ya fueran normadas o de hecho- existentes entre la OEA y los organismos no-gubernamentales. Muchos de los organismos eran en realidad de asesoría técnica más que instancias de participación de la sociedad civil. Además, el Grupo de Trabajo dio a entender en su documento final que lo que le interesaba a la OEA con el status consultivo era recopilar información proporcionada por las ONGs - la cual es una de diversas facetas de relación posibles - sin referirse a la interacción y debate que debería producirse entre la OEA y las sociedades civiles del Continente. El Grupo de Trabajo, curiosamente, estimó en su documento final de 1997 que "las ONGs tienen ya un status en la OEA."³⁸ Dicho status les estaría conferido, supuestamente, por un documento del año

³⁷ Informe Grupo de Trabajo encargado de estudiar la posibilidad de otorgar status a las organizaciones no-gubernamentales (ONG) en la OEA, OEA/Ser.G, CP/CAJP-1156/97, 4 febrero 1997.

³⁸ Idem, p. 10.

1971, denominado "Normas sobre relaciones de cooperación entre la OEA y las Naciones Unidas, sus organismos especializados, y otros organismos nacionales e internacionales."³⁹ Lo cierto es que este documento no estableció en absoluto una institución que se asemeje a la de status consultivo para las ONGs a la manera en que existe en la ONU y otros organismos inter-gubernamentales. El documento del año 1971 establece básicamente mecanismos para requerir asesoría técnica.

En realidad, lo que sucedió en esa etapa es que la orientación del Grupo de Trabajo se vio afectada por la discusión sobre la reforma del Sistema Interamericano, que tuvo un auge en los años 1996-97 (volvió a tenerla a partir de 1999, según se analizará en el próximo capítulo). Por lo mismo, no fue de extrañar que el Grupo de Trabajo que operó entre los años 1994 y 1997 acabara desdiciéndose de sus propósitos iniciales de encaminarse hacia el establecimiento de un genuino mecanismo de status consultivo.

Cuando parecía que el proceso hacia el establecimiento de un status consultivo se estancaba definitivamente, el asunto recobró un inesperado vigor como consecuencia de los lineamientos de la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, en la que se enfatizó la necesidad de fortalecer las formas de participación de la sociedad civil. Esto llevó a que en la Asamblea General de la OEA de ese año se adoptara una resolución llamando a hacer efectiva esa participación en la OEA.

Un Grupo de Trabajo conjunto del Consejo Permanente y del CIDI (Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral) sobre el fortalecimiento y modernización de la OEA asume entonces la tarea de avanzar en la línea de abrir nuevos cauces a la participación de la sociedad civil. Paralelamente, las organizaciones no-gubernamentales establecen una coordinación permanente, bajo los auspicios de la Fundación Esquel Group, para hacer un seguimiento permanente y formular aportes al mencionado Grupo de Trabajo.

Seguidamente, el Grupo de Trabajo elaboró un borrador conteniendo un conjunto de directrices detalladas estableciendo un mecanismo de status consultivo. La Asamblea General de 1999 refrendó el trabajo en esa dirección, aprobando una resolución sobre la OEA y la sociedad civil, la cual incluyó un anexo conteniendo las mencionadas directrices. La resolución de la Asamblea creó una Comisión al interior del Consejo Permanente a cargo de dar seguimiento a las directrices y de completarlas antes del fin de año de 1999.

La coalición de ONGs continuó su labor de seguimiento en esta etapa y envió un conjunto de observaciones sobre el borrador de directrices a la referida Comisión. Este proceso concluyó efectivamente en diciembre de 1999, consagrándose un sistema de status consultivo para las entidades de la sociedad civil en la OEA. Lo anterior se concretó mediante la aprobación por la referida Comisión del documento denominado "Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA", y su adopción unos días más tarde por el Consejo Permanente.⁴⁰

³⁹ AG/RES. 57 (I-O/71).

⁴⁰ OEA/SER.G, CP/RES.759(1217/99), 15 diciembre 1999.

3.3. EN QUÉ CONSISTE EL SISTEMA DE STATUS CONSULTIVO DE LA OEA

Para las ONGs, constituye un paso significativo el establecimiento de un status consultivo para ellas en la OEA. Según se ha descrito recién, se trata de la concreción de un anhelo de largos años, que, si es bien implementado, puede conducir a una OEA más transparente y eficiente.

El sistema establecido presenta todavía insuficiencias, y si bien las ONGs formularon a lo largo del proceso de su creación una serie de propuestas que fueron incorporadas, hay algunas limitaciones a su participación que no parecen ser coherentes con el propósito general de fortalecer la participación de la sociedad civil. Las ONGs hicieron valer sus puntos de vista al respecto en su momento, pero los Estados siguieron esas sugerencias en algunas materias y no en otras. De alguna manera, subsiste un cierto "celo" de parte de algunos Estados respecto de que las organizaciones de la sociedad civil puedan asumir un papel que signifique un cierto desplazamiento del protagonismo desde los Estados Partes de la OEA a dichas organizaciones. Pero no obstante lo anterior, el solo hecho de establecer un mecanismo de status consultivo abre las puertas al desarrollo de una dinámica diferente, que debiera conducir a una ampliación de las formas de participación de las ONGs y de interacción entre éstas y los organismos de la OEA.

Las directrices comienzan señalando (párrafo 1) que su objetivo es regular la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA. En otras palabras, no se trata meramente de labores de asesoría - como parecía indicarse en algunas etapas iniciales del proceso de establecimiento de un status consultivo -, sino de que la sociedad civil, a través de sus organismos, tengan presencia en las actividades de la OEA.

En seguida, se dispone que por organización de la sociedad civil se entenderá "toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no-gubernamental" (párrafo 2).

Las regulaciones incluyen un conjunto de principios que rigen la participación de las ONGs, entre las cuales se resalta que "[l]os asuntos de que se ocupen deberán ser de competencia de la OEA y las finalidades y propósitos que persiguen deberán ser congruentes con el espíritu, los propósitos y los principios establecidos en la Carta de la OEA" (4.a) y que su actividad deberá contribuir al desarrollo de las actividades de los órganos de la OEA (4.b). En este sentido, la versión final de las directrices despejó del camino algunos términos que se incluían en los borradores previos y que las ONGs habían observado que por su ambigüedad podían prestarse para dificultar una participación libre. En efecto, en los borradores se exigía que las ONGs demostraran "respaldo" a las actividades de la OEA y la ausencia de tal respaldo podía significar que se dejara sin efecto el derecho a participar de una ONG; también se establecía que las ONGs se comprometieran a dar su apoyo a la OEA. Todo esto podría haberse interpretado eventualmente como una limitante a la formulación de críticas por parte de las organizaciones de la sociedad civil al desempeño de órganos de la OEA.

En cuanto al trámite de solicitud para que una ONG sea registrada, se eliminó de la versión final de las directrices la posición calificada que se asignaba en los borradores al Estado en el que tenía su sede la ONG que formulaba la solicitud. Así, mientras en los borradores se indicaba que en el trámite de admisión de una ONG nacional se obraría "previa consulta con el Estado miembro interesado", en el texto definitivo se señala que al momento en que se analice por la Comisión una solicitud de participación, "los Estados Miembros podrán efectuar comentarios y solicitar informaciones a la organización respectiva" (párrafo 10).

En cambio, el texto final mantuvo algunas disposiciones que las ONGs consideraban demasiado intrusivas, especialmente en relación con sus fuentes de financiamiento. Se trata de un aspecto que también ha dado origen a fricciones en el ámbito de Naciones Unidas.

Respecto de las modalidades concretas de participación, se establece el derecho de las ONGs registradas a participar en las Conferencias de la OEA. Pero es respecto del Consejo Permanente y del CIDI que se introducen las innovaciones más significativas. Así, se establece que "[l]as organizaciones de la sociedad civil que hayan sido inscritas en el registro podrán designar representantes para que asistan a las reuniones públicas del Consejo Permanente, del CIDI y de sus órganos subsidiarios", pudiendo esto extenderse a las reuniones privadas con la autorización del Presidente previa consulta con los Estados participantes (párrafo 13.a). Las ONGs deberán ser además informadas acerca del calendario de reuniones públicas y de las respectivas agendas (13.b).

También se establece el derecho de las ONGs a presentar documentos escritos sobre los temas de discusión, los que deberán ser distribuidos por la Secretaría de la OEA a los Estados Miembros. Cuando el documento exceda de 2000 palabras, la ONG deberá hacerse cargo del costo de su distribución (13.c). Se consagra así un derecho hasta ahora inexistente para las organizaciones de la sociedad civil: el de hacer circular documentos por canales oficiales de la OEA.

Otro paso sin precedentes en la OEA lo constituye el hecho de que las ONGs podrán, en lo sucesivo, realizar presentaciones orales ante determinados órganos políticos. Estas podrán ser efectuadas en las reuniones de las comisiones, grupos de expertos y grupos de trabajo del Consejo Permanente o del CIDI. Tratándose de las referidas comisiones, el derecho es más acotado que respecto de los grupos de expertos o de trabajo, ya que en las reuniones de las primeras sólo se autoriza una presentación al comienzo del debate, mientras que en los segundos puede hacerse una nueva presentación al finalizar la consideración de cada tema. Además, solo respecto de las reuniones de los grupos de expertos y grupos de trabajo - y no para las reuniones de comisiones- se establece que las ONGs recibirán la documentación pertinente en forma previa a la reunión.

No obstante, en disposiciones aplicables a todos los casos anteriores, las directrices enfatizan que "[l]as organizaciones de la sociedad civil no podrán participar en las deliberaciones, negociaciones y decisiones que adopten los estados Miembros" (con idénticas palabras en 13 d y 13 e). Estas disposiciones mantienen un margen de ambigüedad, puesto que no queda claro si eventualmente autorizarían a excluir a las ONGs en

determinados momentos durante las discusiones, lo que sería completamente contradictorio con los propósitos que animan el establecimiento de un sistema de status consultivo.

Lo anterior refleja las tensiones que atravesaron el proceso de establecimiento de un status consultivo para las organizaciones de la sociedad civil, proceso en el que siempre hubo algunos estados que temieron que las ONGs pudieran intentar "reemplazarlos" en su rol. Desde luego, no es esa la pretensión de las ONGs, sino que se trata de establecer mecanismos para asegurar una mayor transparencia y participación en las actividades de la OEA.

Para hacer lo más beneficioso posible el mecanismo del status consultivo será indispensable que las ONGs del hemisferio efectivamente haga uso de las nuevas vías disponibles, de manera de sacarles el mayor provecho para el fortalecimiento del Sistema Interamericano. Además, dada la ambigüedad de algunas disposiciones estatutarias, resulta indispensable un papel activo de las organizaciones de la sociedad civil para que ellas sean interpretadas de la manera que favorezca más la transparencia y la participación.

CAPÍTULO 4: LA REFORMA DEL SISTEMA INTERAMERICANO: DE NUEVO EL DEBATE

4.1 ANTECEDENTES SOBRE EL DEBATE

En el período que cubre este Informe volvió a resurgir el debate sobre una eventual reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este debate había venido siendo planteado desde alrededor de 1993 y alcanzó su punto álgido en 1996 y 1997 y, aunque nunca se apaciguó por completo, la centralidad que ha adquirido en el último año es sólo comparable a la que tuvo en los años 1996-97.

La cuestión central en juego es el objetivo de este debate: ¿se trata genuinamente de un intento por fortalecer el Sistema Interamericano o las iniciativas van más bien en la línea de restringirlo y debilitarlo?

Cuando a comienzos de la década de los noventa - en un rasgo que se mantiene hasta hoy - por primera vez en la historia de la OEA prácticamente la totalidad de los estados pasó a estar gobernada por autoridades elegidas en las urnas, se pensó que ello conduciría a un actitud decidida de fortalecimiento de Sistema Interamericano. Mal que mal, el Sistema - y particularmente la Comisión - había jugado un papel no despreciable en la lucha contra las dictaduras y el establecimiento de gobiernos civiles.

Sin embargo, a poco andar se apreció que la realidad se apartaba de ese pronóstico optimista. Fundándose en las razones más diversas, pero siempre en ocasión de sentirse afectados por el escrutinio del Sistema, una serie de países comenzaron a plantear la necesidad de revisar su funcionamiento, en especial el de la Comisión. Por ejemplo, en la primera mitad de los noventa, los representantes de países como El Salvador y Nicaragua manifestaron la molestia de las autoridades internas por el hecho de que la Comisión continuara supervisando estrechamente, incluso a través de la elaboración de Informes Especiales, la situación de los derechos humanos luego de concluidas las guerras civiles en esos países. Algo análogo, pero de manera más persistente, ocurrió con las autoridades del Perú, en especial luego de las observaciones críticas de la Comisión a las condiciones después del autogolpe de 1992. Otro tanto sucedió con el gobierno de México, puesto que ese país comenzó a ser objeto de un seguimiento más estrecho por parte de la Comisión que en el pasado.⁴¹ Ha habido además otros gobiernos que en ocasiones han planteado estas mismas inquietudes, pero México y Perú han sido quienes lo han hecho de manera más sistemática.

⁴¹ El caso de México reviste características especiales, puesto que se trata de un país que en la época en que predominaban en la región las dictaduras que violaban de manera masiva y sistemática los derechos humanos respaldaba los esfuerzos de la Comisión para someterlas a escrutinio internacional. Sin embargo, en la medida en que en prácticamente la totalidad de los países se transitó hacia regímenes políticos de generación popular la situación comparativa de los derechos humanos en México comenzó a ser apreciada más de cerca por la Comisión, provocando un cambio en la actitud de México hacia el Sistema.

En lo medular, el discurso de este grupo de países ha consistido en señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue establecida para lidiar con dictaduras y no con gobiernos democráticos y que, en el contexto actual, en el que predominan abrumadoramente los gobiernos civiles, el papel de la Comisión debiera ser reformulado, en la línea de acotar su rol de órgano de protección de los derechos humanos y de transformarse fundamentalmente en un órgano de promoción de tales derechos.

Por esta vía se ha pretendido especialmente que la Comisión discontinúe o a lo menos restrinja notablemente su poder de elaborar Informes sobre la situación general de los derechos humanos en un país. También se ha pretendido regular la tramitación de casos individuales de formas que resultarían más beneficiosas para los estados que para las víctimas.

Lo cierto es que si bien originalmente la Comisión fue concebida como una reacción a la Revolución Cubana, a poco andar la versatilidad de sus roles quedó en claro. En especial, al adoptarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece inequívocamente que el sistema político en el que pretende regir la Convención es un sistema democrático y es precisamente en ese contexto que la Comisión podrá cumplir a cabalidad sus roles, que incluyen la protección y la promoción de los derechos humanos.

Pero al resurgir las voces de algunos países llamando a una reforma del Sistema en el último año, se ha comenzado a poner atención también al rol de la Corte Interamericana – lo que escasamente ocurrió antes –, probablemente debido al surgimiento de tensiones entre ella y algunos estados, especialmente con Perú y Trinidad y Tobago.

Desde otras perspectivas, como las de las organizaciones no-gubernamentales que hacen uso del Sistema o de países genuinamente interesados en su fortalecimiento, se han planteado asimismo iniciativas de reforma. No obstante, desde esta segunda perspectiva se ha enfatizado que la apertura de un proceso de modificaciones de la Convención Americana resultaría muy riesgoso en el contexto actual, ya que ello muy posiblemente podría conducir a un debilitamiento del Sistema. Por lo mismo, se ha planteado, en cambio, que el énfasis debería ser puesto en la reforma de los Reglamentos de la Comisión y de la Corte, además de la reformulación de una serie de aspectos prácticos del trabajo de ambos órganos, pero sin que esto en modo alguno conduzca a una reducción del rol de protección que ellos llevan a cabo, sino al contrario, a su fortalecimiento.

Además, desde esta segunda perspectiva se resalta un aspecto completamente dejado de lado por el grupo de estados que han liderado México y Perú: la necesidad imperiosa de mejorar la eficacia del Sistema, es decir, que los estados cumplan efectivamente las resoluciones de la Comisión y la Corte, así como que recojan en sus ordenamientos internos los parámetros de derechos humanos del Sistema.

De cualquier modo, no todo se ha reducido a debates sobre eventuales transformaciones: desde comienzos de la década de los noventa la Corte y la Comisión han implementado algunas modificaciones.

En el caso de la Corte, ella dictó un nuevo Reglamento que entró en vigencia en 1997 y que, en lo sustancial, fortaleció el papel de las víctimas y sus representantes (usualmente ONGs) en la fase reparatoria de la jurisdicción contenciosa. Con anterioridad, y tal como a lo largo de la tramitación del proceso ante la Corte, en la fase reparatoria las víctimas eran representadas por la Comisión, lo que daba origen a una serie de desajustes. Conforme al nuevo Reglamento, en tanto, las víctimas adquieren autonomía en esta etapa, lo que les permite negociar libremente y hacer valer sus auténticas aspiraciones. Sin perjuicio de ello, subsiste una serie de limitaciones en la tramitación de casos contenciosos ante la Corte, las que se analizan más adelante en este Informe.

En cuanto a la Comisión, el nuevo contexto político del hemisferio a partir de los noventa ha significado una mayor variedad de su cartera de casos y una mayor complejidad de éstos, lo que ha implicado que la Comisión haya tenido que modificar algunas formas de trabajo. Si bien la mayoría de los casos que conoce la Comisión continúan refiriéndose a violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal, hoy ella debe conocer también de una variedad de denuncias por múltiples formas de discriminación, problemas complejos de debido proceso, etc. Esto ha llevado a la Comisión a introducir nuevas prácticas, tales como emitir decisiones de admisibilidad como una cuestión preliminar y hacer un uso regular de la búsqueda de una solución amistosa entre las partes. Si bien este último mecanismo se encuentra previsto en la Convención Americana, antes de los noventa la Comisión escasamente lo utilizó, por considerarlo inconducente (como en el contexto de violaciones sistemáticas) o imposible de implementar (como cuando, como solía ocurrir, los estados ni siquiera respondían las denuncias). Además, y a partir de la jurisprudencia de la Corte en la Opinión Consultiva N°13, la Comisión ha declarado confidenciales ciertas etapas finales de la tramitación de casos, cuestión que se analizará más adelante y que ha sido objeto de severas críticas por parte de las organizaciones no-gubernamentales que presentan casos.

En los apartados siguientes se analizan los principales aspectos que están siendo objeto de discusión respecto de potenciales reformas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Para ellos se consideran tanto las propuestas que han venido formulándose por algunos estados así como desde la Secretaría General de la OEA, cuanto los planteamientos expuestos por las ONGs, especialmente en el documento titulado "Plan de acción de las Américas para los derechos humanos."

Si bien las ONGs de derechos humanos usuarias del Sistema valoran a éste como el mecanismo más significativo de la OEA, no por ello dejan de advertir sus falencias, no pocas de ellas de importancia, y, por lo mismo, han venido formulando sus propias propuestas desde hace bastante tiempo. El más reciente de los documentos colectivos de las ONGs (firmado por cerca de 200 organizaciones) es de marzo del 2000 y lleva por título "Plan de acción de las Américas para los derechos humanos: un desafío continental, una empresa conjunta"⁴². Este documento, como otros anteriores en que las ONGs usuarias del Sistema toman posición en el debate acerca de la reforma de éste, refleja que las deficiencias constatadas y énfasis señalados por las ONGs a menudo no son los mismos que los apuntados por los estados. De partida, para las organizaciones no-gubernamentales resulta insostenible que se pretenda —como hacen algunos estados—

⁴² Reproducido como do CP/CAJP-1628/00.

reducir el rol de protección de los órganos interamericanos de derechos humanos; por el contrario, según las ONGs dicho rol debe ser fortalecido. Las ONGs colocan también énfasis en la necesidad de fortalecer significativamente la eficacia del Sistema, aspecto que los estados a menudo pasan por alto al evaluar el Sistema, en circunstancias que se trata de un problema cuya solución depende directamente de ellos. También ponen el acento las ONGs en el tema del acceso al Sistema, en la necesidad de hacer más transparente y expedita la tramitación de los casos, así como en otros aspectos.

4.2. ¿UNO O DOS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS?

Una de las reformas que se viene planteando desde algunos sectores se refiere a una eventual fusión de la Comisión y la Corte. Como se sabe, éste fue el camino adoptado por el Sistema Europeo hace pocos años.⁴³ En el Sistema Interamericano, durante 20 años (1959-1979) operó exclusivamente la Comisión, y en las siguientes dos décadas han funcionado dos órganos: la Comisión y la Corte.

En la actualidad, algo más de dos tercios de los Estados Partes de la OEA han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte. Esto ha llevado a algunos a sostener que se encuentran las condiciones en ciernes para que pueda comenzar a pensarse que en un plazo cercano pudiera operarse sólo a través de una Corte.

El problema es que esa propuesta pasa por alto a lo menos dos aspectos centrales. El primero concierne a la situación de los derechos humanos en el Continente. El segundo se refiere a la actitud con que los estados encararan el rol de los órganos y las decisiones emanadas de éstos.

En lo relativo al primer aspecto, en un amplio número de países de la región continúan existiendo violaciones graves a los derechos humanos. En la mayoría de los países no se trata, como en el pasado, de violaciones sistemáticas, deliberadamente llevadas a cabo por los órganos centrales del aparato estatal (aunque ellas subsisten en algunos países). No obstante, las violaciones continúan siendo graves en muchos estados, ya sea por la aquiescencia o tolerancia del aparato estatal, ya porque este aparato es muy débil, ya porque el poder de las autoridades civiles coexiste de hecho con el poder del sector militar o de grupos paramilitares.

Además, algunos de los tipos de violaciones graves no constituyen en modo alguno hechos aislados, sino que constituyen prácticas arraigadas. Tal es el caso, por ejemplo, de la persistencia de la práctica de la tortura y otros tratos crueles en los centros de detención y en los centros penitenciarios, violaciones que con cometidas por agentes estatales.

Otra práctica que persiste de manera extendida es la violencia contra la mujer, ya que si bien en este caso se ha logrado ir creando conciencia en la última década en la región, el problema está aún lejos de solucionarse. A diferencia de lo que ocurre con la tortura, en el caso de la violencia contra la mujer en general los agentes estatales no son los agresores directos; sin embargo, a pesar de tratarse de una práctica notoriamente conocida, los estados

⁴³ Ello se efectuó a través del Protocolo 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

no la enfrentan de manera eficaz ni asignan a esta tarea suficientes medios, lo que termina equivaliendo a una forma de aquiescencia o tolerancia.

También continúan siendo muy extendidas y diversas las prácticas discriminatorias respecto de importantes sectores de la población en muchos países, incluyendo la mujer, los pueblos indígenas, las comunidades afrolatinas, etc. Respecto de este problema, puede afirmarse que el mismo no se limita a la tolerancia de los agentes del estado, sino que a menudo esos agentes son quienes perpetran los actos discriminatorios. Ello ocurre no pocas veces sin conciencia de que se está discriminando (lo cual no obsta, claro, a que se trate de un acto discriminatorio), revelando hasta qué punto se encuentran arraigadas en la cultura de la región las prácticas discriminatorias.

Frente a estas y otras prácticas arraigadas y extendidas, un Sistema Interamericano de Derechos Humanos que sólo operara a través de una Corte que conociera de casos individuales sería claramente insuficiente. Si bien es cierto que en determinadas circunstancias la decisión de casos paradigmáticos puede producir un efecto transformador que vaya más allá de ese caso en particular, cuando se trata de violaciones a los derechos humanos con características como las recién anotadas es imprescindible disponer de otros medios para procurar su solución.

Entre esos otros medios, la elaboración de Informes sobre países y la realización de visitas in loco (con el consiguiente impacto comunicacional y de opinión pública que ellas producen) son actividades que lleva a cabo la Comisión y que en el contexto actual resultan insustituibles.

El segundo aspecto se refiere, como señalábamos, a la actitud de los estados frente al Sistema. Este segundo aspecto envuelve, a su vez, dos facetas: la actitud individual de los estados frente a las decisiones emanadas de los órganos interamericanos y la actitud colectiva de los estados como parte de la OEA.

Por una parte, los estados con frecuencia dejan sin cumplimiento las resoluciones de los órganos del Sistema. En otras ocasiones dilatan enormemente dicho cumplimiento. La actitud de Perú y de Trinidad y Tobago en los últimos años demuestra que el problema es también de importancia en lo relativo a las decisiones de la Corte y no solamente de las emanadas de la Comisión.

Por otra parte, agrupados colectivamente como miembros de la OEA, los estados no cumplen su rol como guardianes colectivos del Sistema. Este rol se encuentra establecido en diversos instrumentos. En lo relativo al incumplimiento de las sentencias de la Corte, el artículo 65 de la Convención Americana dispone que dicho órgano informará a la Asamblea General al respecto. Sin embargo, en los casos en que la Corte así lo ha hecho, la Asamblea General no ha tomado medida alguna.

Quienes auspician la existencia de un solo órgano —una Corte— en el Sistema Interamericano suelen invocar como precedente la experiencia del Sistema Europeo. Sin embargo, los dos aspectos mencionados del Sistema Interamericano —condiciones de los

países en materia de derechos humanos y actitud individual y colectiva de los estados frente a las decisiones de los órganos- distan mucho de parecerse a la situación en el contexto europeo.

En el contexto europeo es otro el carácter de las violaciones a los derechos humanos y el mecanismo de casos individuales posee una eficacia significativamente mayor. En el Sistema Europeo ni siquiera la Comisión poseía el rol de realizar Informes sobre países como tampoco la de efectuar visitas in loco, por lo que su fusión con la Corte no ha significado restringir los roles de los órganos. Muy por el contrario, lo que se produjo en los años previos a la fusión de estos órganos fue la creación de otros órganos, cuyas funciones trasuntan la insuficiencia de contar solamente con el mecanismo de tramitación de casos contenciosos. Así, por considerarse que los tratos crueles e inhumanos continuaban siendo una práctica extendida, se estableció un Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, la cual realiza visitas sorpresivas a centros de prisión y emite Informes; para revisar los Informes de los países y supervisar el cumplimiento de la Carta Europea de Garantías Sociales se creó un Comité de Expertos Independientes y un Comité Gubernamental; y para dedicarse de manera especial a estas materias se estableció una Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

La actitud de los estados europeos frente a las decisiones emanadas de su Sistema ha sido también completamente distinta a la existente en el Sistema Interamericano. No sólo los estados dan cumplimiento a las decisiones de los órganos del Sistema, sino que dichas decisiones han conducido en muchas ocasiones a la implementación de reformas legislativas en el respectivo país, adquiriendo, por lo mismo, un alcance que ha ido mucho más allá del caso particular. En el Continente americano esto sólo ha sucedido en muy contadas oportunidades. Además, en la gran mayoría de las legislaciones de los estados europeos se contemplan mecanismos para hacer efectivas las decisiones de los órganos del Sistema, cosa que en nuestra región existe en apenas algunos pocos países⁴⁴. Por último,

⁴⁴ Se puede mencionar, entre otros: **Colombia:** Ley 288 de 1996 (Julio 5), por la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos - D.O. 42826, Julio 9/96, p. 1-2. Gaceta del Congreso 276/96

Costa Rica: El artículo 27 del acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana dispone que las resoluciones de dicho órgano o de su Presidente tendrían el mismo efecto que aquellas dictadas por el poder judicial constarían una vez que las mismas hayan sido comunicadas a las autoridades administrativas y judiciales de Costa Rica. (El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, IIDH, p.436)

Honduras: La Constitución de la República de Honduras de 1982 establece en su artículo 15 que "Honduras hace suyos los principios y prácticas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, al respecto de la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención y al afianzamiento de la paz y la democracia universales.

Honduras proclama como ineludible la validez y obligatoria ejecución de las sentencias arbitrales y judiciales de carácter internacional."

México: La Ley sobre la Celebración de Tratados estipula en su artículo 11 que "Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la resolución de controversias legales a que se refiere el artículo 8o., tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables".

operando como órgano colectivo, el Comité de Ministros ha sido un impulsor real para la eficacia del Sistema Europeo, cosa que, como hemos visto, no se ha producido con los órganos políticos de la OEA.

4.3. ¿QUÉ ROLES DEBEN TENER LOS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS?

Este punto está estrechamente ligado con el anterior. Lo tratamos en forma separada para hacer lo más evidente posible que quienes auspician actualmente una fusión de la Comisión y la Corte reproducen en realidad –sea que se percaten o no de ello– el debate que se sostuviera hace algunos años respecto de los roles de la Comisión.

A nivel internacional, los dos roles básicos que puede desempeñar un órgano de derechos humanos consisten en la protección y promoción de éstos. En el contexto del Sistema Interamericano, la Comisión cumple ambos roles, con énfasis en el primero de ellos: la protección de los derechos humanos. Por su parte, la Corte se dedica en forma casi exclusiva a la protección, aunque por vías distintas y más acotadas que las de la Comisión. Si bien la Corte realiza algunas actividades de promoción, éstas no son frecuentes. En los hechos, la labor de difusión de las actividades de la Corte se ve potenciada por su coordinación para estos efectos con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En el debate llevado a cabo sobre el Sistema hace algunos años, un aspecto central fue el tema de los roles de la Comisión. México, Perú y algunos otros países sostenían que en el contexto de sistemas políticos elegidos en las urnas las tareas de la Comisión debían ser reformuladas, en términos de privilegiar su papel como, mecanismo de promoción en desmedro de su rol como órgano protector de derechos. Supuestamente, los países del

Perú: Ley 23506, artículo 40: “La resolución del organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se halle sometido el Estado Peruano, no requiere para su validez y eficacia de reconocimiento, revisión ni examen previo alguno. La Corte Suprema de Justicia de la República recepcionará las resoluciones emitidas por el organismo internacional, y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos y vigentes sobre ejecución de sentencias.” Vale la pena aclarar que en los casos en que se recurrió a este procedimiento, siempre los tribunales peruanos rechazaron las peticiones, como en los casos Neira Alegría o Loayza Tamayo.

Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de 1999:
“Artículo 30. El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, y a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios.”
El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo. El Estado protegerá a las víctimas de delitos comunes y procurará que los culpables reparen los daños causados.
Artículo 31. Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos.
El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.”

Continente ya no requerían de una Comisión que siguiera de cerca las condiciones de los derechos humanos.

En especial, el argumento de ese grupo de países iba dirigido a que el papel de la Comisión como órgano de protección quedara circunscrito a la esfera de la tramitación de casos individuales. La médula de la crítica, entonces, se orientaba a que la Comisión terminara con su práctica de elaborar Informes sobre la situación de los derechos humanos en países determinados. Ello hubiera significado también concluir con las visitas in loco que realiza la Comisión. En cambio, casi no se formulaban propuestas en relación con la Corte, probablemente porque a esas alturas (hablamos de los años 1996-97) todavía no se habían suscitado problemas como los que luego ocurrirían con Trinidad y Tobago y Perú.

Sostenían además estos países que la Comisión debería reforzar sus actividades de promoción, de manera de favorecer que al nivel interno de los estados existiera mayor conciencia sobre la necesidad de proteger los derechos humanos. Sin embargo, dichas propuestas pasaban por alto el hecho de que uno de los mecanismos más efectivos de promoción de que dispone la Comisión lo constituyen sus visitas in loco, que usualmente tienen una amplia cobertura periodística y que incrementan la toma de conciencia de la población acerca de sus derechos en relación con problemas concretos del país respectivo y no de una manera abstracta o meramente genérica.

Finalmente, estas iniciativas no produjeron el efecto deseado por sus proponentes de reducir el rol de la Comisión como órgano protector de derechos. Y en lo que se refiere a las tareas de promoción, dado que no se asignaron recursos adicionales a la Comisión, ésta encauzó la mayoría de estas actividades a través de un Convenio con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

La corriente actual de propuestas de reforma, si bien a menudo no lo explicitan del todo, en la práctica también acarrearán una significativa reformulación sobre los roles del Sistema. Ello es así porque en el caso de que se produjera una fusión de la Comisión y la Corte, el único mecanismo de protección de los derechos humanos que subsistiría sería la tramitación de casos individuales, desapareciendo los Informes sobre países y las visitas in loco.

Es conveniente dejar esto bien en claro y puesto sobre el tapete de la mesa de discusión, puesto que entre los países que impulsan estas nuevas propuestas se encuentran algunos que no apoyaron anteriormente las iniciativas de reforma y que quizá no se han percatado a cabalidad de los alcances que tendría para el futuro del Sistema una eventual fusión de la Comisión y la Corte.

4.4. EL ACCESO A LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA

En la actualidad existe en el Sistema Interamericano un acceso amplio a la Comisión y uno restringido a la Corte. En efecto, mientras puede presentar denuncias ante la Comisión "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no-gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros (de la OEA)" (artículo 44 de la Convención Americana),

sólo la Comisión o los estados partes pueden llevar casos contenciosos ante la Corte (artículo 61.1 de la Convención), quedando impedido el acceso directo de los individuos a ésta.

De esta forma, ante la Corte, los individuos solamente intervienen asesorando a la Comisión. La única excepción fue establecida, como anotábamos antes, en 1997, cuando la Corte, por vía de la modificación de su Reglamento, autorizó a las víctimas a actuar de manera autónoma en la fase de reparaciones. Sin embargo, la Corte no ha avanzado más allá, en circunstancias que bajo las normas de la Convención Americana podría autorizarse a los individuos a actuar de manera autónoma desde los inicios del proceso, una vez que la demanda haya sido interpuesta por la Comisión o por un estado. En un contexto normativo similar, la Corte Europea por vía interpretativa adoptó dicha decisión a poco andar del funcionamiento de ese Sistema.

En el debate actual sobre la reforma aparecen propuestas cruzadas sobre el tema del acceso a los órganos del Sistema. Por una parte, parece haber algunos estados genuinamente interesados en que, de alcanzarse una fusión de la Comisión y la Corte, se garantice un acceso directo de los individuos a ésta, siguiendo el camino recorrido en la materia por el Sistema Europeo. Por otra parte, al mismo tiempo se formulan planteamientos en orden a privilegiar el acceso de determinadas instancias, tales como las Defensorías del Pueblo, las Fiscalías Nacionales u otras entidades, quedando las víctimas y las personas en general en una posición secundaria. No es que exista una formulación unívoca en este sentido tampoco, ya que a veces se señala la necesidad de privilegiar el acceso de estas instancias a nivel de la Comisión y en otras ocasiones se afirma que ello sería válido también para la Corte.

Todo esto hace muy difícil anticipar cuál sería el rumbo que en definitiva podría tomar el asunto del acceso a la Corte en el caso de una eventual fusión de ésta con la Comisión. La promesa de un acceso directo para los individuos podría servir potencialmente de excusa para ganar apoyos para la causa de la fusión y abrir un proceso de reforma de la Convención Americana, en circunstancias que nada asegura que en el camino termine por mantenerse un acceso reducido o secundario de los individuos a la Corte, como sería el caso de que se privilegiara a ciertas entidades nacionales.

Si se analiza el asunto en el contexto actual, resaltan con mayor nitidez los riesgos de involucrarse en una iniciativa de esta naturaleza. Porque lo que se observa desde 1998 a la fecha es un fuerte incremento en las tensiones de los estados con la Corte, como lo prueban las situaciones de Perú y Trinidad y Tobago. Además, las actitudes de estos dos países no han conducido a un apoyo efectivo por parte del colectivo de estados de la OEA a la Corte. Entonces, en este contexto cabe legítimamente preguntarse acerca de las posibilidades reales de que la fusión de la Comisión y la Corte conduciría a un acceso directo de los individuos a esta última. Invita a la duda, por decir lo menos, el hecho de que se formulen estas propuestas precisamente en un contexto de falta de eficacia de las decisiones de la Corte respecto de varios países sin que la OEA haya adoptado una actitud enérgica al respecto.

4.5. LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA PARA LA TRAMITACIÓN DE CASOS CONTENCIOSOS ANTE LA CORTE

El Secretario General de la OEA ha planteado la posibilidad de crear una suerte de Fiscalía para instruir los casos en materia contenciosa ante la Corte Interamericana. También ha sugerido que dicha Fiscalía se podría constituir sobre la base de los fiscales y jueces en cada país.

Pretendidamente, ello permitiría sortear el problema del rol de la Comisión en la tramitación de casos ante la Corte. Como se sabe, en la actualidad, como en la práctica es la Comisión la que actúa como demandante (ello ha ocurrido en la totalidad de los casos contenciosos hasta la fecha), los estados perciben que de alguna manera la Comisión asume dos roles incompatibles: el de decisor del caso (durante la tramitación de la denuncia ante sí) y el de demandante (ante la Corte).

Desde la perspectiva de los peticionarios, esta situación tampoco es la ideal, en la medida en que, una vez ante la Corte, la Comisión no necesariamente representa sus puntos de vista. Así, es posible que un peticionario desee alegar la violación de una serie de normas no invocadas por la Comisión, o que sus estrategias procesales sean distintas a las de ésta.

Para acometer realmente este problema habría que replantearse el acceso de los individuos ante la Corte, al que antes hemos hecho mención. Lo más lógico es reconocer la autonomía de los peticionarios durante la tramitación de todo el caso contencioso ante la Corte y, no, como se hace actualmente, sólo en la etapa de reparaciones. Esto permitiría perfilar de manera más apropiada el rol de la Comisión, de modo que ella que los peticionarios no dependan de ella para hacer valer sus pretensiones.

En cambio, la propuesta de incorporar una Fiscalía sólo llevaría a complicar todavía más las cosas y, en el fondo, a consolidar una situación (la falta de autonomía de los peticionarios) que debiera tender a revertirse, en aras de un reconocimiento amplio n l Sistema Interamericano del individuo como sujeto.

Más objetable incluso resulta la idea de que una Fiscalía del tipo propuesto descansa en la labor de fiscales y/o jueces de la jurisdicción interna de los estados. Hay aquí una cuestión acerca de la naturaleza del Sistema Internacional de Protección y otra referida al contexto interamericano.

Respecto del primer elemento anotado, la función elemental de todo Sistema Internacional de Protección consiste en supervisar a los estados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos; se trata, como su nombre lo indica, que haya instancias más allá de los estados a las cuales el individuo pueda recurrir por las presuntas violaciones que éstos cometan. No se ve, entonces, cómo dicha función podrá ser compatible con la participación de funcionarios de la jurisdicción interna de los estados.

En cuanto al segundo elemento, el relativo al contexto, lo cierto es que en la actualidad un importante volumen de los casos que llegan ante el Sistema Interamericano tiene su origen en la ineficacia o en la falta de independencia de los sistemas judiciales de la región. Son estos sistemas judiciales los que en muchos casos contribuyen significativamente al mantenimiento de condiciones de impunidad para las violaciones a los derechos humanos.

Todo lo anterior lleva la conclusión de que una propuesta de este tipo no sólo no ayudaría al fortalecimiento del Sistema Interamericano, sino que conllevaría obstáculos adicionales para su desarrollo.

4.6. LA SEDE DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA

Si bien este aspecto pudiera en apariencia ser menor en comparación con otros analizados, lo cierto es que, como se verá, no carece de importancia en el contexto de la OEA. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido su sede en Washington desde su creación hace más de 40 años. La Corte posee, a su vez, su sede en San José de Costa Rica desde su establecimiento en 1979.

El hecho de que estos órganos estén situados en lugares diferentes y distantes entre sí acarrea efectivamente ciertos problemas para la eficiencia del Sistema. Este y otros motivos han llevado al gobierno de Costa Rica a auspiciar el traslado de la Comisión a ese país, de manera que en lo sucesivo ambos órganos tengan sede en el mismo lugar.

Esta propuesta que a primera vista pudiera ser apreciada como referida a un aspecto meramente técnico posee, sin embargo, otros alcances. En efecto, en un contexto como el actual, en el que el Sistema Interamericano presenta serios problemas desde el punto de vista de su eficacia, esto es, del cumplimiento de sus resoluciones por parte de los estados, un eventual traslado de la Comisión a Costa Rica haría aún más complejo el asunto.

La Comisión ya encuentra muchas dificultades para hacer efectivas sus decisiones, y, en gran medida, el grado de eficacia que ha logrado alcanzar obedece a su presencia junto a los órganos políticos de la OEA en Washington. Eliminado este factor, esto es, alejada la Comisión de Washington donde la OEA tiene su sede, su posibilidad de influir para que sus decisiones adquirieran eficacia no haría sino disminuir significativamente.

4.7. LA INSTRUCCIÓN DE CASOS EN LA COMISIÓN

El establecimiento de regímenes políticos de generación popular en prácticamente la totalidad de los países del hemisferio ha traído consigo un cambio sustancial en la tramitación de casos en el Sistema. Históricamente, las denuncias se concentraban en los estados con regímenes dictatoriales y, casi invariablemente, esos estados eran renuentes a responder las denuncias. De esta forma, la tramitación de los casos era muy sencilla,

resolviéndose la mayoría de ellos conforme a la presunción de veracidad de los hechos contenidos en la denuncia que contempla el Reglamento de la Comisión. Además, en esa época eran muy pocos los estados que habían reconocido la competencia contenciosa de la Corte y, de hecho, la Comisión prácticamente no remitía casos de esta naturaleza a la Corte, limitándose a formularle solicitudes de Opiniones Consultivas.

Con el advenimiento de gobiernos civiles, los estados comenzaron a participar de manera más activa en la tramitación de los casos. Ello ha llevado a que, sin ir más lejos, se hay vuelto cada vez más recurrente el uso del mecanismo de la solución amistosa de casos, el que no se implementaba en absoluto en la época de las dictaduras militares. No obstante, es claro que algunos estados muestran una propensión mucho mayor que otros a alcanzar soluciones amistosas en los casos presentados en su contra.

Además, respecto de no pocos casos estados, su participación durante la tramitación del caso en la Comisión es más aparente que real, puesto que suelen circunscribirse a plantear objeciones de naturaleza formal, cuestionando la admisibilidad de las denuncias, sin entrar a una verdadera controversia, aportando elementos de prueba relevantes acerca del fondo de la cuestión planteada.

Por todo ello, una propuesta que se ha venido planteando desde hace algunos años, especialmente desde el sector no-gubernamental, consiste en que la prueba rendida ante la Comisión pueda ser hecha valer durante la tramitación del caso ante la Corte. Dado que no se conoce de antemano qué casos derivarán a la Corte, esto haría a los estados tomarse más en serio la tramitación en la Comisión, contravirtiendo las pruebas formuladas por los denunciadores, presentando sus propias pruebas y, en general, entrando al análisis del fondo del asunto.

Además, y sin perjuicio de que en situaciones excepcionales la prueba rendida ante la Comisión pudiera ser impugnada ante la Corte (como, por ejemplo, en el caso de errores manifiestos o de nueva prueba de la que no se tuvo conocimiento durante la tramitación en la Comisión), en cuyo caso la Corte entraría a ver cuestiones de hecho, como regla general esto permitiría que la Corte se centrara fundamentalmente en cuestiones de derecho.

También es relevante en la tramitación de los casos el tema de la transparencia de la tramitación. Históricamente, la tramitación de los casos en el Sistema Interamericano ha sido mucho más transparente que en los órganos de Naciones Unidas, donde opera la regla de la confidencialidad para las víctimas en numerosos y a veces cruciales trámites. En esta materia, sin embargo, el Sistema Interamericano ha experimentado un retroceso, puesto que en la actualidad rige la confidencialidad para los peticionarios en una etapa de gran importancia como es el de la emisión del Primer Informe Final de la Comisión (Informe del artículo 50 de la Convención Americana).

Esto se produjo a raíz de una interpretación que la Corte hiciera de dicho artículo en su Opinión Consultiva N°13, en 1993. Conforme a esta interpretación del art. 50, el Informe evacuado conforme a ese artículo únicamente puede ser conocido por el estado

respectivo. A tal extremo llegó la implementación de esta doctrina por la Comisión, que durante varios años ni siquiera notificaba a los peticionarios de que tal Informe había sido notificado al estado, con lo cual la parte peticionaria carecía incluso de noticias acerca del estado del caso y de que determinados plazos (como para que el estado diera cumplimiento al Informe o para que el caso fuera remitido a la Corte) pudieran estar corriendo.

Lo concreto es que el texto del artículo 50, al indicar que el Informe respectivo "será transmitido a los Estados interesados", pareciera referirse a casos en que haya una controversia entre Estados y en nada obsta para que si, en cambio, la controversia incluye a un peticionario distinto a un Estado (como es lo usual), se le transmita también a éste el contenido del Informe.

En la actualidad la Comisión al menos notifica a los peticionarios de que el Informe del artículo 50 ha sido emitido y notificado al Estado, con lo cual el efecto es algo menos gravoso, pero continúa afectando en forma significativa la transparencia de la tramitación del caso en un momento crucial del mismo, colocando a las partes en una clara posición de desigualdad.

4.8. EL PROBLEMA DE LA EFICACIA DE LAS DECISIONES

A primera vista, pareciera una cuestión elemental que uno de los elementos en los que debería centrarse la atención es en la eficacia de las decisiones que adoptan los órganos del Sistema. Sin embargo, en la práctica, y como ya se viera en el capítulo 2 de este Informe a propósito de los casos de Perú y Trinidad y Tobago, ello dista de ser así, ya que los Estados suelen soslayar esta materia cuando se debate la reforma del Sistema Interamericano, ya sea porque derechamente no están dispuestos a acatar tales decisiones o porque prefieren mantener el tratamiento de este tema con un bajo perfil, de manera de evitar fricciones con otros estados.

Si bien la eficacia del Sistema ha aumentado al comparársela con la época en que imperaban numerosas dictaduras en el Continente, la situación dista mucho todavía de ser satisfactoria. Lo más curioso del asunto es que, contrastada con la situación actual, durante las dictaduras existía una mayor iniciativa de parte de los órganos políticos de la OEA por respaldar las decisiones de la Comisión (ya que la Corte aún no dictaba sentencias en casos contenciosos). Ello ocurría porque aquellos estados que no tenían regímenes dictatoriales hacían esfuerzos serios para que el actuar de la Comisión fuera efectivo. Hoy en día, en cambio, cuando los regímenes políticos han tendido a asimilarse en el hemisferio, los estados evitan el conflicto.

Esto ha llevado a que los órganos políticos de la OEA no operen realmente como guardianes colectivos del Sistema.

Enfrentados a este escenario, la Comisión y la Corte han puesto un énfasis cada vez mayor en la supervisión del cumplimiento de sus resoluciones. Apuntando en esta misma dirección, en su Plan de acción para las Américas, las ONGs plantean que debiera

establecerse un procedimiento contradictorio para supervisar el cumplimiento de las resoluciones. Además, considerando que la vía más expedita para hacer efectivas las resoluciones internacionales es la interna, las ONGs señalan que "en un plazo de tres años todos los países de las Américas deben adoptar medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para otorgarle valor legal interno a las decisiones de la Comisión y la Corte así como para cumplir con las mismas."

4.9. ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN Y LA CORTE

La Convención Americana establece una serie de requisitos para aquellas personas que aspiren a formar parte de los órganos de derechos humanos del Sistema. Sin embargo, en no pocas ocasiones estos requisitos no han sido respetados, tanto en lo que se refiere al conocimiento en la materia que poseen los postulantes, cuanto a su imparcialidad.

Sobre este último aspecto, se ha dado el caso de miembros de estos órganos que actúan al mismo tiempo como embajadores o se desempeñan en altos cargos públicos. Al igual que cuando se analiza la cuestión de la imparcialidad de los órganos internos de los estados —o de los miembros de éstos—, aquí no se trata de entrar a determinar acaso de hecho el respectivo comisionado o juez actúa de manera parcial. Se trata, en cambio, de que la imparcialidad del órgano o del miembro respectivo debe aparecer clara frente a la opinión pública, más allá de lo que suceda en su fuero interno.

También cabe hacer notar la cuestión de los procedimientos electorarios, ya que en la actualidad no existe un mecanismo transparente, abierto a la discusión pública, así como se constata la ausencia de un mecanismo orientado a evaluar objetivamente las credenciales de los candidatos. La OEA debería encaminarse en esta dirección, asegurando además un balance de género.

4.10 LA NECESIDAD DE RATIFICACIÓN DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS POR LOS ESTADOS QUE AÚN NO LO HAN HECHO

En la actualidad son escasos los estados de la OEA que no han ratificado la Convención Americana, instrumento básico del Sistema en materia de derechos humanos. Se trata de algunos pocos estados del Caribe, Canadá y Estados Unidos.

A pesar de que por el solo hecho de ingresar a la OEA se aplica aun estado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y adquiere competencia la a su respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es evidente que se alcanza un estatuto pleno sólo una vez que se ratifica la Convención Americana.

En el caso de Canadá, su incorporación a la OEA recién se produjo en 1990. Desde entonces, dicho país ha desempeñado un papel importante en lo que se refiere al fortalecimiento, contribuyendo a generar una discusión más abierta y transparente, a favorecer la participación de la sociedad civil y, en general, a apoyar la labor que llevan a

cabo los órganos de derechos humanos de la OEA. Sin embargo, es frecuente que aquellos estados que son más cuestionados por sus prácticas en materia de derechos humanos, pongan en tela de juicio la legitimidad de Canadá para pronunciarse en estas materias, dada su no ratificación de la Convención Americana. Si bien como excusa ello carece de base, es obvio que la presencia de Canadá como un actor protagónico en la OEA se vería notablemente fortalecida si ratificara la Convención Americana.

Las principales razones por las que dicha ratificación aún no ha tenido lugar son problemas relativos al sistema federal canadiense, así como algunos aspectos sustantivos, en relación con el aborto y otras materias. En este sentido, algunas ONGs canadienses han preparado documentos que muestran como la ratificación de la Convención Americana en ningún caso representaría un retroceso para la protección de los derechos humanos en ese país y un conjunto de ONGs que participan activamente en el Sistema Interamericano está iniciando una campaña para que se produzca la ratificación.

La situación de Estados Unidos, en cambio, se inserta dentro del pésimo récord que ese país posee en materia de adopción de instrumentos internacionales y, en general, de asumir seriamente el Derecho Internacional. Así, después de haber sido suscrita por EE.UU. hace varias décadas, la ratificación de la Convención Americana se encuentra pendiente en el Senado desde 1977, sin visos de cambio por el momento.

4.11 MONITOREO DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER

Siguiendo la tendencia de Naciones Unidas, en los últimos años, el Sistema Interamericano ha venido prestando mayor atención al problema de la violación de los derechos humanos de la mujer. Esto se aprecia en el tratamiento dado en los Informes sobre países a esta materia, en la decisión de algunos casos contenciosos, en la adopción y entrada en vigor de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará") y en el establecimiento de una Relatoría sobre Derechos Humanos de la Mujer en la Comisión.

No obstante, en buena medida estos pasos han tenido un carácter más simbólico que real. Por ejemplo, la Convención de Belém do Pará no estableció mecanismos específicos para el tratamiento de las violaciones a las que se refiere, sino que se remitió a los mecanismos generales ya contemplados en el Sistema. De igual manera, la Relatoría sobre derechos humanos de la mujer carece de un perfil alto y de financiamiento propio, como sí sucede con la Relatoría sobre Libertad de Expresión.

De allí que en su Plan de acción las ONGs planteen la necesidad de que la Comisión articule un mecanismo especial en la materia, dedicado de manera prioritaria a la situación de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado y post-conflicto, incluyendo las condiciones en aquellas zonas militarizadas o bajo ocupación militar.

4.12. RECURSOS DISPONIBLES Y AUTONOMÍA FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA DE LOS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA

Esta materia tiene impacto en dos aspectos fundamentales: la eficiencia de los órganos y su independencia.

En relación con la eficiencia, no pocos estados proponen nuevas tareas para los órganos del Sistema —especialmente para la Comisión, sin que ello vaya acompañado de un esfuerzo real por ampliar su dotación de recursos. Ello ha llevado a que algunas de esas tareas adicionales hayan sido asumidas mediante convenios con terceras instituciones (como con el IIDH en materia de promoción) y otros mecanismos, pero, desde luego, este tipo de soluciones no puede ser la regla ni tener sustentabilidad en el tiempo en materias de exclusiva competencia de los órganos del Sistema, como la tramitación de casos.

Por otra parte, debido al rol que desempeñan, los órganos de derechos humanos se encuentran en una posición especial respecto de la OEA. En efecto, a diferencia de la mayoría de los órganos de la OEA, que no someten a cuestionamiento el comportamiento de los países, los órganos de derechos humanos sí lo hacen, y en materias especialmente sensitivas para los estados y con alcances comunicacionales.

Por lo mismo, resulta muy relevante para los órganos de derechos humanos contar con autonomía administrativa y financiera, cuestión que ya se ha alcanzado en buena medida en el caso de la Corte, pero que está lejos de haber sido obtenida por la Comisión. Se señala que lo propio debiera ocurrir con la Comisión, que se ve afectada por la carga burocrática de la OEA. Asegurar esa autonomía para los órganos del Sistema constituiría, entonces, un paso significativo hacia su independencia y eficiencia.

4.13 CONCLUSIONES DEL GRUPO AD HOC

En noviembre de 1999, en el marco de las celebraciones de los 30 años de la adopción de la Convención Americana y 20 de la instalación de la Corte Interamericana, realizadas en San José, Costa Rica, se creó un Grupo Ad-Hoc con la finalidad de fortalecer el sistema interamericano, compuesto por representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países partes de la Convención Americana, el Presidente de la Corte y de la Comisión, un representante del Secretario General, y un experto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.⁴⁵

La creación del Grupo Ad-Hoc fue duramente criticada desde las ONG. Primeramente, porque su creación desviaba los esfuerzos que se estaban llevando a cabo dentro de la OEA y no se establecía claramente los objetivos, formas de funcionamiento

⁴⁵ Celebración del Trigésimo Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" y Vigésimo Aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cuadragésimo Aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución aprobada en el diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada el 22 de noviembre de 1999.

o agenda temática. Segundo, porque la resolución original aprobada en San José establecía que integrarían el grupo Ad-Hoc solamente los países partes de la Convención Americana. Con ello, se dejaba afuera a varios Estados Miembros de la OEA como Canadá, Estados Unidos, y algunos países del Caribe. Todo ello, a pesar de que el Grupo Ad-Hoc discutiría todo el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y no solamente los aspectos referidos a la Convención Americana. Con posterioridad, se decidió invitar a participar al Grupo Ad-Hoc a todos los Estados Miembros de la OEA. Por último, pero no menos importante, la composición del Grupo Ad-Hoc tampoco incluía a las organizaciones de la sociedad civil, ya sea como miembros, como invitados o como observadores.

En febrero de 2000, se realizó la primer y única reunión del Grupo Ad-Hoc, en San José, Costa Rica. Tal como se prevía, las deliberaciones fueron cerradas sin permitirse la presencia de representantes de las organizaciones de derechos humanos, a pesar de la fuerte insistencia que las mismas realizaron ante el país anfitrión. Al finalizar su reunión, el Grupo Ad-Hoc aprobó una serie de recomendaciones en torno a: a) Financiamiento, solicitando un aumento sustancial de los recursos ; b) Ingreso Pleno de los Estados Miembros al Sistema Convencional; c) Promoción de los derechos humanos y de medidas nacionales para la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos; d) Papel de los órganos políticos como garantes del funcionamiento del sistema y en especial del cumplimiento de las decisiones de los órganos y e) Adecuación de aspectos procesales en las actividades de la Comisión y la Corte.

Las conclusiones aprobadas, representaron finalmente una importante contribución, en particular gracias a las decisivas intervenciones de los Presidentes del Instituto Interamericano y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos así como las de algunas delegaciones como las de Argentina, Chile, Paraguay y Venezuela. De particular importancia, resulta el llamamiento que se hace a los órganos políticos de la OEA para asumir un rol más activo como garantes colectivos del cumplimiento de las decisiones de los órganos de protección del sistema interamericano así como la necesidad de que los Estados adopten las medidas domésticas necesarias para implementar las obligaciones internacionales.

Al momento de redactar este informe el futuro del Grupo Ad-Hoc aparecía incierto. En particular, algunos de los países que más entusiastamente lo habían apoyado en sus inicios, han perdido cierto interés debido a que no lograron que el Grupo convalidara algunas de sus propuestas más nocivas para el sistema interamericano.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

Las políticas de la OEA en materia de derechos humanos distan mucho de ser unidireccionales. Como se aprecia en este Informe, la situación presenta claros y oscuros, avances y retrocesos.

En la primera dirección, es decir, la de políticas que favorezcan el fortalecimiento de los derechos humanos en el Continente, el hecho más destacado en el período que cubre el Informe fue la concreción, después de varios años de trabajo, del establecimiento de un sistema de status consultivo para las organizaciones de la sociedad civil. Ello permite razonablemente pensar que derivará en un quehacer más transparente y sujeto a escrutinio público por parte de los órganos de la OEA con incidencia en materias de derechos humanos. Se trata, en rigor, de un primer paso, que debiera ser seguido por las ONGs en conjunto con los estados que favorecen esta participación por una implementación práctica que haga este sistema de status consultivo verdaderamente eficaz.

En la segunda dirección, esto es, la de políticas y actitudes que entorpecen el fortalecimiento de los derechos humanos, resalta la forma en que se ha llevado buena parte del debate sobre una eventual reforma del Sistema Interamericano en la materia. Por un lado, este debate a menudo no ha sido transparente, entrando en contradicción con el propósito de incrementar la participación a que se hacía mención en el párrafo anterior. Por otro lado, se aprecia cómo actores relevantes en la OEA dejan en un segundo plano las cuestiones centrales que requieren de un mejoramiento en la Organización, como es el caso de la falta de eficacia suficiente de las resoluciones de los órganos de derechos humanos, así como otros aspectos.

De allí que dadas estas políticas erráticas y que suelen ser incoherentes, resulte de suma importancia el papel que desempeñen las organizaciones no-gubernamentales, de manera de ocupar todos los espacios posibles en la discusión de estos problemas y de procurar influir tanto a nivel de los órganos de la OEA como en las respectivas cancillerías de sus países.