

LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Fabián OMAR SALVIOLI

- I *Introducción.*
- II *Aspectos del Sistema Interamericano a mantener.*
 - II.1 *La existencia del Sistema Interamericano.*
 - II.2 *Las facultades de la Comisión Interamericana.*
 - II.3 *El valor jurídico de la Declaración Americana.*
 - II.4 *El acceso al Sistema Interamericano.*
 - II.5 *La uniformidad de órganos y procedimientos de protección.*
 - II.6 *Las tendencias afirmadas en las opiniones consultivas.*
 - II.7 *Las medidas provisionales.*
 - II.8 *Los instrumentos complementarios de la Convención Americana.*
- III *Los aspectos a procurar en el sistema.*
 - III.1 *La ratificación de los instrumentos de protección.*
 - III.2 *El acceso del individuo a la Corte Interamericana.*
 - III.3 *El status consultivo de las organizaciones no gubernamentales.*
 - III.4 *Recuperar el papel de la Asamblea General en la materia.*
 - III.5 *Fortalecer los órganos de derechos humanos del sistema.*
 - III.6 *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales.*
- IV *Consideraciones finales.*

I. Introducción

Estudiar y exponer los desafíos por los que atraviesa hoy el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos supone un ejercicio de análisis respecto a los atributos y carencias de la protección jurídica de los derechos fundamentales que se encuentra instaurada en la Organización de los Estados Americanos.

Debemos tener en cuenta, al momento de efectuar un balance, que el derecho internacional sigue siendo fundamentalmente la voluntad de los Estados y, en consecuencia, las reales posibilidades de tener un sistema de protección efectivo y dinámico se considerará en relación a la situación política por la que atraviesa hoy nuestro continente, donde las chances de que los Estados prioricen en su agenda de relaciones internacionales la temática de los derechos humanos, son realmente escasas.

No obstante lo anterior, es nuestra intención señalar aquello que consideramos defectos de magnitud del Sistema Interamericano y ofrecer propuestas para mejorar la protección de los derechos humanos en el continente; más allá de la posible aceptación de tales propuestas por la diplomacia gubernamental de la región.

A los efectos metodológicos hemos decidido separar en dos grandes grupos el estado de situación de los derechos humanos en el Sistema Interamericano de protección.

En primer lugar, considerar aquellos aspectos del sistema a consolidar; esto es, los avances concretos que posee hoy el Sistema Interamericano, los logros obtenidos y la necesidad de robustecerlos.

En segundo lugar, identificar aquellos aspectos que deben procurarse en el Sistema Interamericano, ya sea porque aún no se encuentran suficientemente consolidados en su seno o porque directamente están ausentes.

Destacamos la propia existencia del Sistema Interamericano de protección a los Derechos Humanos, que comparativamente al

resto de los sistemas no llega a la efectividad del mecanismo instaurado en el seno del Consejo de Europa, pero tampoco posee las debilidades estructurales del sistema africano o de la reciente Carta Árabe de Derechos Humanos adoptada en el seno de la Liga de los Estados Árabes; tampoco, finalmente, el continente americano posee la precariedad de la región Asia Pacífico donde no existe instrumento regional de protección de los derechos humanos.

También subrayamos las facultades de la Comisión Interamericana, sostenida en un sistema jurídico fuerte, cuyos basamentos se encuentran en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (adoptada en Bogotá en 1948) y el Estatuto y el Reglamento de la propia Comisión; sin perjuicio de las normas correspondientes de la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica) que vinculan a los Estados Partes de la misma.

Los informes por países que produce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos siguen siendo una herramienta importante que obliga al monitoreo (investigación) de violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Asimismo, la publicación de informes por parte de la Comisión es algo temido por los gobiernos, muy sensibles a luchar contra una opinión pública internacional cuestionadora de su política en materia de derechos humanos.

Se destaca también la facultad de la Comisión de visitar *in loco* lugares respecto de los cuales posea motivos serios de preocupación (misiones sobre el terreno).

Distinguimos asimismo, el valor jurídico de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), que ha alcanzado en el sistema regional el status de norma jurídica de cumplimiento obligatorio para los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.

En efecto, la Declaración Americana es norma aplicable por la Comisión Interamericana donde no es requerida, como en el marco de otros sistemas, la calidad de víctima del denunciante para realizar una comunicación a la Comisión Interamericana; de for-

ma tal que la legitimación activa frente a la Comisión Interamericana es una de las más amplias que conoce hoy cualquier mecanismo internacional de protección de los derechos humanos.

El Sistema Interamericano conlleva la ventaja de poseer pocos órganos y tipos de procedimiento, lo cual facilita la labor de los gobiernos para cumplir con los requerimientos de derechos humanos, a diferencia de la cantidad de órganos y procedimientos de protección que posee, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas.

Lo anterior no significa que el sistema se haya anquilosado; aunque lentamente, es destacable el avance normativo de los últimos años, a través de la adopción de instrumentos complementarios de la Convención Americana de Derechos Humanos (ya sea a través de protocolos anexos a aquélla o de nuevos pactos).

El Sistema Interamericano también cuenta con un órgano jurisdiccional: la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los casos contra Estados que se ventilan ante dicho foro (función contenciosa) avanzan de manera progresiva en su número, aunque siguen siendo pocos si lo comparamos con la cotidianeidad que poseen los trámites de índole similar en el Consejo de Europa, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos situado en Estrasburgo.

En la función consultiva, que viene desarrollando desde 1982 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, destacamos las tendencias afirmadas en las opiniones del alto tribunal, donde, entre otros, se ha privilegiado claramente el principio *pro homini*.

También la posibilidad de actuación de ambos órganos (Comisión y Corte con sus diferentes competencias) en materia de medidas provisionales conllevan un beneficio directo en materia de derechos humanos; previniendo y con el propósito de evitar violaciones en virtud de la situación de peligro que puedan sufrir algunas personas en relación con un caso en trámite ante el sistema.

El propio carácter de las medidas provisionales es otro aspecto a destacar, si se considera que tales medidas provisionales,

cuando son dispuestas por la Corté Interamericana de Derechos Humanos, son de naturaleza vinculante para los Estados.

Se han iniciado, entre los órganos principales de derechos humanos de la OEA (Comisión y Corte), encuentros de coordinación a partir de 1992 y en ocasión de encontrarse reunida la Asamblea General de la organización. Es deseable que esta tímida relación (aún algo recelosa) entre los órganos se acentúe gradualmente para mejorar el sistema de protección instaurado.

En materia de aspectos a consolidar o a obtener, nos ocupamos en el presente estudio de la falta de ratificación de los instrumentos de protección por parte de varios Estados, así como de la falta de declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por algunos Estados que ya han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos.

También es un punto flojo del Sistema Interamericano la imposibilidad actual para la víctima o su representante de acceder por sí ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; junto a la discrecionalidad absoluta que posee hoy la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para decidir que casos llevar y cuáles no ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, a pesar de la amplia legitimación activa, que les da posibilidad de denunciar ante la Comisión Interamericana, y los trabajos que en carácter de *amicus curiae*, presentan ante la Corte Interamericana; es preocupante la precariedad que poseen hoy las organizaciones no gubernamentales en la Organización de los Estados Americanos; particularmente por ausencia de status consultivo.

Señalamos también la urgencia de que la Asamblea General de la OEA recupere y ejerza efectivamente sus funciones en materia de derechos humanos.

Adjuntamos la visión sobre la premura de fortalecer los órganos de derechos humanos del sistema, a través de presupuestos que puedan ofrecer una cobertura razonable de las actividades de la Co-

misión y de la Corte Interamericanas de acuerdo a las exigencias contemporáneas del continente en materia de derechos humanos.

Subrayamos la necesidad de realizar una efectiva protección de los derechos económicos, sociales y culturales dentro del Sistema Interamericano, para lograr la promoción de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a través de los mecanismos de protección.

Hacemos hincapié, finalmente, en el aspecto promocional. Es menester formar, a través de la educación, sociedades concientes de sus derechos humanos y tolerantes.

La conjunción de los aspectos promocional y de protección y una mayor efectividad en la implementación de los métodos para dar cumplimiento a ambos, contribuirá a un adecuado marco de vigencia de los derechos humanos y a una reducción de la violación de los mismos en el continente.

II. Aspectos del Sistema Interamericano a mantener

1.- La existencia del Sistema Interamericano

El primer aspecto a consolidar dentro de la protección de los derechos humanos en el continente americano es la propia existencia del sistema.

El Sistema Interamericano ha llegado a un grado de desarrollo importante y aceptable: posee instrumentos jurídicos, órganos específicos y procedimientos. Algunos autores consideran que nos encontramos, a partir del funcionamiento pleno del órgano jurisdiccional (la Corte Interamericana de Derechos Humanos), en una etapa de perfeccionamiento del mismo¹.

1 Ver al respecto: Cançado Trindade, Antônio. "El Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos". En: *Collection of Lectures, Texts and Summaries*. Institut International de Droits de l'Homme, Strasbourg, France, juillet de 1993.

Precisamente, el buen funcionamiento del Sistema Interamericano es un factor que puede atentar contra su propio futuro. No debemos ignorar que los mecanismos e instituciones de derecho internacional son creados por los Estados en el desarrollo de sus relaciones internacionales.

Los mecanismos de protección de los derechos humanos tienen por objeto controlar y (en algunos casos) juzgar violaciones cometidas por los propios gobiernos en perjuicio de los individuos sometidos a su jurisdicción.

Los gobiernos son muy sensibles al deterioro de su imagen pública en el concierto internacional; ninguno desea ser catalogado como "violador sistemático de los derechos humanos"; asimismo, la repercusión pública de las violaciones a los derechos humanos ponen a los gobiernos en dificultades hacia el exterior e incluso frente a su propia sociedad.

Un ejemplo de lo señalado es el hecho por el cual los primeros casos jurisprudenciales contenciosos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos causaron conmoción en los gobiernos de la región, que comenzaron a observar la posibilidad de ser condenados judicialmente como una amenaza potencial².

En el continente americano se siguen sucediendo violaciones sistemáticas a los derechos y libertades fundamentales; fenómenos tales como desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, torturas, o

2 Nos referimos a los casos hondureños, donde el Estado de Honduras fue encontrado culpable de violación de los deberes de respeto y garantía del derecho a la libertad personal, del derecho a la integridad personal y del derecho a la vida, regulados en la Convención Americana de Derechos Humanos. Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos: Serie C, *Resoluciones y Sentencias*; N° 4, caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988; Corte Interamericana de Derechos Humanos: Serie C, *Resoluciones y Sentencias*; N°5, caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989; Ed. Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica.

la impunidad consagrada para los perpetradores de tales actos en el continente son materia de denuncia cotidiana de los informes producidos por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos más prestigiosas del mundo³.

De esta forma, no es sorprendente que en los foros políticos regionales algunos Estados intenten disminuir las facultades de los órganos de protección del Sistema (la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos), a través de acciones diversas tales como el cuestionamiento de la competencia de actuación de aquéllos o de la asignación a los mismos de un presupuesto que de ninguna manera alcanza para el cumplimiento de las funciones de tales órganos.

La "inexistencia" de un sistema de protección de los derechos humanos no implica necesariamente su desaparición: basta con hacer ineficaces sus instrumentos jurídicos, viciar de parcialidad a sus órganos o quitarles recursos humanos o económicos. Todas estas situaciones han sido intentadas a lo largo del tiempo por distintos gobiernos.

Es entonces, a nuestro juicio, la propia existencia del Sistema Interamericano el primer aspecto a consolidar, ya que un retroceso en esta materia deja sin protección a miles de personas que hoy sufren en la región violaciones a sus derechos fundamentales.

2. Las facultades de la Comisión Interamericana

En estrecha relación con el punto anterior, otro de los aspectos a consolidar es el de las facultades presentes de actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión, originariamente, había sido concebida como un órgano promocional de los derechos humanos, sin ninguna fun-

3 Ver: *Amnistía Internacional, Informe Anual 1994*. Ed. Edai, julio de 1994. Madrid, España.

ción de control o monitoreo de la situación de derechos humanos en los Estados. Progresivamente, respondiendo a diversas exigencias, la Comisión Interamericana ha ido aumentando su competencia y marco de trabajo, hasta convertirse en un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos⁴.

Si bien el instrumento jurisdiccional del Sistema es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debemos destacar la competencia de control sobre todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, que tiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, tal como hemos manifestado:

...[podemos señalar]... aspectos positivos para la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano, algunos verdaderamente importantes, entre ellos... La labor de la Comisión Interamericana abarca las violaciones ocurridas en todos los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, hayan o no ratificado los pactos de protección...⁵

Uno de los aspectos fundamentales de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es la de examinar la situación genérica de derechos humanos en un Estado, produciendo al final un informe sobre la investigación realizada y sus conclusiones, comúnmente con recomendaciones para que sean cumplidas por el gobierno (*country reports*).

4 Ver al respecto Medina, Cecilia: *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Ed. Instituto Holandés de Derechos Humanos, 1988, Cap. IV, pág. 141 y ss. La autora describe la evolución de las funciones y competencias de la CIDH.

5 Salvioli, Fabián: "La protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano: sus logros y dificultades". En: *Relaciones Internacionales*, año 3 N4, Ed. Instituto de Relaciones Internacionales UNLP, La Plata, Argentina, págs. 85 a 93 (cita pág. 91), mayo de 1993.

El criterio que utiliza la Comisión para iniciar un estudio sobre un país tiene que ver con la cantidad de denuncias o información creíble proveniente de diferentes fuentes que reciba (generalmente organizaciones no gubernamentales), que sugieran que un gobierno está cometiendo violaciones a los derechos humanos de manera sistemática o, como expresan algunos autores "en gran escala"⁶.

A la investigación que realiza la Comisión Interamericana, contribuye la posibilidad de realizar una visita *in loco*, al país objeto de investigación; aunque sea necesario aún requerir el consentimiento del Estado para poder entrar en su territorio⁷.

Por cierto, existe -desde el surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos- una tensión permanente entre la actuación de la comunidad internacional en la materia y la soberanía de los Estados⁸. Una de las manifestaciones de esa tensión, hasta ahora resuelta en favor del principio de soberanía estatal, es que se requiere el consentimiento del gobierno para realizar una visita *in loco*, obstaculizando en algún sentido el principio indelegable de actuación de la comunidad internacional frente al incumplimiento de un gobierno de los deberes mínimos de humanidad.

No obstante, ya hay algún ejemplo del avance incipiente del modelo institucional de derecho internacional contemporáneo sobre el modelo relacional del derecho internacional clásico en esta materia. En el Consejo de Europa, la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y de los Tratos o Penas Inhumanos o De-

6 Ver al respecto Buergenthal, Thomas: *International Human Rights in a nutshell*. West Publishing Co. St. Paul, pág. 136 y ss. United States, 1988.

7 Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 18 g; y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 44.

8 Véase al respecto el muy buen libro del profesor Carrillo Salcedo, Juan. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*. Madrid, España. Ed. Tecnos, 1995, 183 págs.

gradantes, faculta al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura para realizar una visita *in situ* solamente notificando al Estado Parte su intención de realizar dicha visita⁹.

Estas facultades son las que nos llevan a sostener que la existencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es indispensable en el marco actual de la Organización de los Estados Americanos.

Conforme a lo anterior, no nos parece viable que en el Sistema Interamericano se produzca una transformación de los dos órganos de protección en uno solo, jurisdiccional, tal como se está operando en el seno del Consejo de Europa¹⁰; bien entendido que nuestra posición no significa en absoluto acordar con la exagerada discrecionalidad de la Comisión Interamericana para decidir qué casos lleva ante la Corte Interamericana o con la imposibilidad actual de la víctima y de sus representantes para acudir por sí ante la Corte, aspecto al que nos referimos más adelante (ver *infra*, punto III. 2).

Hoy, en la Organización de Estados Americanos, la existencia de la Comisión Interamericana y sus facultades de producir informes por países, son absolutamente necesarias, especialmente porque, en general, se produce una mejora de la situación de derechos humanos en el país investigado, tanto durante la investigación como luego de publicado el informe.

9 Convention Européenne pour la prévention de la torture et de peines et traitements inhumains ou dégradants: Art. 8, 26 novembre 1987. En: *Droits de l'homme en droit International*. Collection Documents européennes, Ed. Conseil de l'Europe, pág. 263, reimpression de 1993, Holanda.

10 El Protocolo XI Adicional de enmiendas al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales (Convenio de Roma de 1950) prevé la fusión de la actual Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un único órgano de protección. Este Protocolo de enmienda requiere para su entrada en vigor la ratificación de todos los Estados Partes.

Otro aspecto destacable de la Comisión Interamericana es la facultad que la misma posee de evaluar, en el marco de su competencia, si una disposición interna de un Estado parte en la Convención Americana de Derechos Humanos contraviene las obligaciones asumidas por ese Estado al ratificar o adherir el Pacto de San José de Costa Rica (aunque no en abstracto sino en relación con un perjuicio concreto que debe alegar el presentante).

Esta cuestión fue planteada, como pedido de opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una presentación conjunta de los gobiernos de Argentina y Uruguay como una estrategia de cuestionamiento a la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a normas jurídicas de ambos Estados con efectos de impunidad, a las cuales la Comisión Interamericana había tildado de incompatibles con ciertos artículos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Americana de Derechos Humanos¹¹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha respondido a esta petición reforzando en esencia la competencia de la Comisión Interamericana; así, el alto tribunal interamericano ha dicho "...que la Comisión es competente, en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar a cualquier norma del derecho interno de un Estado Parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherir a ella..."¹².

11 Véase al respecto Salvioli, Fabián: "Comentario a la Opinión Consultiva OC/13 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *Revista de Relaciones Internacionales*. Año 4 N 6. Mayo de 1994. Publicación del Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), La Plata, Argentina, págs. 177 a 179.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (artículos 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos)" Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, par. 57. Serie AN 13. Secretaría de la Corte, San José, 1993.

Señalamos entonces, para finalizar con el punto, que la existencia y las facultades que actualmente posee la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son imprescindibles para el logro de los objetivos que se propone hoy el Sistema Interamericano de derechos humanos dentro de la Organización de los Estados Americanos.

3. El valor jurídico de la Declaración Americana

Algunas declaraciones de derechos humanos (en particular la Declaración Universal y la Declaración Americana) han adquirido valor jurídico obligatorio, revolucionando el derecho internacional clásico que distinguía radicalmente entre tratados (o convenciones) y declaraciones, negándoles a estas últimas carácter vinculante.

La obligatoriedad de las declaraciones de derechos humanos ha sido producto del desarrollo teórico y, especialmente, de la práctica de la aplicación de órganos internacionales de protección, específicamente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (creada en 1946) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³.

Efectivamente, en lo que al Sistema Interamericano respecta, la Comisión Interamericana ha declarado en sucesivas oportunidades que un Estado ha violado disposiciones de la Declaración Americana de Derechos Humanos; y en sus dictámenes le formuló al Estado en cuestión, diversas recomendaciones para que este cumpla¹⁴.

13 Existen algunos prestigiosos autores que sostienen que la Declaración Universal de Derechos Humanos forma parte de los llamados principios generales del derecho; véase al respecto el muy buen trabajo del prof. Carrillo Salcedo, A.: *Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Ed. Tecnos, Madrid, España 1993.

14 Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso 9647 Estados Unidos. CIDH Resolución 3/87. Informe Anual de la CIDH 1986/87, Organización de Estados Americanos, Washington D.C. 1987.

La Comisión Interamericana debe continuar con esa línea de argumentación y fundamento en sus dictámenes. Particularmente alentador es el hecho de que respecto a algunos Estados partes en el pacto de San José de Costa Rica, la Comisión ha señalado que un gobierno ha violado ciertas disposiciones del pacto y, asimismo, ciertas disposiciones de la Declaración, dando en su dictamen valor jurídico a ambos instrumentos¹⁵.

Por su parte, la Corte Interamericana también ha aportado lo suyo en la materia desde su función jurisprudencial en ocasión de decidir sobre su propia competencia respecto a la interpretación de la Declaración Americana de Derechos Humanos.

El gobierno de Colombia había formulado un pedido de opinión consultiva a la Corte preguntándole al tribunal si el artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos faculta a la Corte a interpretar la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. El pedido tuvo su razón de ser en virtud de que el art. 64 de la Convención Americana dispone que la Corte puede interpretar la propia Convención Americana u "otros tratados", sin mencionar a la Declaración Americana¹⁶.

La Corte ha resuelto esta cuestión afirmando que el art. 64 le autoriza a "...rendir opiniones consultivas sobre interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta y la Convención u otros tratados con-

15 Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Informe 28/92 Argentina, OEA, Ser./L/V/II/82/Washington, 24/10/82.

16 El art. 64 expresa que "Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos...."

cernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos..."¹⁷.

Concluimos, entonces, que el refuerzo de la obligatoriedad jurídica de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre a través de los órganos de aplicación de los derechos humanos que posee el Sistema Interamericano, fortalece al mismo; ya que la Declaración Americana es el único instrumento que vincula a los Estados que no han ratificado ningún tratado de derechos humanos dentro de la Organización de los Estados Americanos.

El carácter obligatorio de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre beneficia y favorece la observancia de los derechos humanos por parte de todos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.

4. El acceso al Sistema Interamericano

La posibilidad de acceder al Sistema Interamericano es hoy uno de los logros que posee el mecanismo actual de protección de los derechos humanos en las Américas.

A diferencia del sistema Europeo que exige la calidad de víctima (aunque con cierta flexibilidad en el concepto) de la persona que realiza una comunicación individual, en el marco de la Organización de los Estados Americanos cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, puede peticionar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con denuncias respecto a violaciones de los derechos protegidos en la Declaración

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Interpretación de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos". Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, párr. 48. Serie AN10. Secretaría de la Corte, San José, 1989.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o en la Convención Americana de Derechos Humanos. Naturalmente, éste último caso sólo para los Estados partes en la Convención Americana¹⁸. Incluso, la propia Comisión Interamericana está legitimada para iniciar de oficio una investigación.

El grado de admisibilidad ha llevado a algunos autores a señalar que el nivel de legitimación activa es inédito en las instituciones internacionales que se conocen hoy; de hecho, la fórmula utilizada resulta ser la "...más amplia hasta ahora consagrada en los instrumentos internacionales"¹⁹.

También en este caso, algunas de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han contribuido a flexibilizar aún más la admisibilidad.

En efecto, uno de los requisitos para acceder al Sistema Interamericano es el agotamiento de los recursos internos²⁰. Sin embargo, la propia modalidad de violaciones a los derechos humanos que se sufren en ciertos casos dentro del continente americano (de tipo masivo y sistemático y sin funcionamiento real de las garantías judiciales), ha llevado a la Corte Interamericana a sostener que los recursos internos no sólo deben existir sino, además, ser efectivos.

Así, el Tribunal ha sostenido que: "...Según ella [la Convención], los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones a los derechos humanos

18 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Presentación de peticiones; Reglamento, art. 26.

19 Pinto, Mónica: *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Ed. Del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 1993, cita pág. 35.

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Requisitos de las peticiones; Reglamento, art. 32.

... por eso, cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no agotamiento de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos, o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación..."²¹.

También, en una opinión consultiva específica, la Corte Interamericana opinó que: "...si por razón de indignancia o por el temor de los abogados de representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele su agotamiento"²².

5. *La uniformidad de órganos y procedimientos de protección*

En algunas organizaciones internacionales se ha hecho notar el problema que significa el tener múltiples órganos de control de derechos humanos y varios procedimientos que se superponen los unos a los otros en cuanto a la materia u objeto de análisis.

Los diferentes comités que operan en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas y la cantidad de informes periódicos que los Estados deben entregar a los órganos de aplicación de los tratados internacionales hacen engorroso y de poca agilidad al sistema establecido dentro de la organización internacional fundada en San Francisco.

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Velásquez Rodríguez, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie CN 1, par. 91, pág. 40, San José de Costa Rica, 1987.

22 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Art. 46.1, 46.2.a. y 46.2.b. Convención americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Par. 42. Serie AN 11. Secretaría de la Corte Interamericana, San José, Costa Rica, 1990.

Esta situación fue objeto de tratamiento en la última Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en junio de 1993 en la ciudad de Viena, Austria. El documento final emanado de la conferencia recomienda a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, a la reunión de presidentes de dichos órganos y a las reuniones de los Estados Partes que "...sigan adoptando medidas para coordinar las múltiples normas y directrices aplicables a la preparación de los informes que los Estados deben presentar en virtud de los respectivos convenios de derechos humanos, y estudien la sugerencia de que se presente un informe global sobre las obligaciones asumidas por cada Estado Parte en un tratado, lo que haría que esos procedimientos fuesen más eficaces y aumentaría su repercusión"²³.

En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en la Organización de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano posee la ventaja de tener dos órganos centrales de protección a los derechos humanos (la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos).

En cuanto a los procedimientos, éstos se ajustan en general a los ya establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, los reglamentos y estatutos de ambos órganos.

Simplemente, para citar un ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de 1994, no crea nuevos órganos; simplemente amplía las funciones de la Comisión Interamericana de Mujeres (creada con anterioridad)²⁴; y para los procedimientos sobre violación de las obligaciones emanadas de la Convención por un Estado Parte le

23 *World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action. Parte II E. Aplicación y métodos de vigilancia.* Pár. 87. Ed. United Nations, New York, USA, August 1993.

24 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Art. 10.

otorga facultades a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de acuerdo a las normas de aplicación de sus propios estatuto y reglamento²⁵.

Sin perjuicio de que pueda crearse, por una necesidad específica, un nuevo órgano de protección, la tendencia deberá continuar siendo la de utilizar con real eficacia a los órganos y mecanismos hoy existentes en el Sistema Interamericano.

6. Las tendencias afirmadas en las opiniones consultivas

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado, a partir de 1982, una jurisprudencia en materia consultiva, donde ha debido pronunciarse sobre diferentes aspectos en relación a la protección de los derechos humanos en el continente, sobre la interpretación de normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto al funcionamiento de los órganos de protección y hasta sobre los alcances de su propia competencia consultiva.

Sin perjuicio de que en algunas opiniones la Corte podría haber ido un poco más allá, puede sostenerse en general que, en el desarrollo de su tarea, ha afirmado ciertas tendencias en favor de una más eficaz protección de los derechos humanos²⁶.

De esta manera, la Corte Interamericana ha opinado que los derechos que se encuentran contenidos en el Pacto de San José de Costa Rica deben considerarse en general operativos en cuanto a su aplicación; y que, respecto de los derechos no operativos, cual-

25.- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Art. 12.

26 Ver Salvioli Fabián: "El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. En: *Recueil des Cours; Collection of Lectures, Texts and Summaries*; Institut International de Droits de l'Homme, Strasbourg, France, juillet de 1995, pág. 250.

quier tipo de norma jurídica que adopte un Estado (ley formal o material) es válida para hacerlos operativos²⁷.

En igual sentido, favorable a los derechos humanos, la Corte ha dicho que para restringir los derechos establecidos en la Convención Americana, sólo es válido hacerlo conforme a las previsiones del Pacto de San José de Costa Rica y por medio de leyes en el sentido formal de la expresión; esto es: normas jurídicas emanada de los órganos habilitados y a través de los procedimientos constitucionales establecidos al efecto²⁸.

Respecto a las garantías que no pueden suspenderse en ningún caso, por circunstancia o estado de excepción que atravesase la vida interna de una Nación, la Corte ha sido categórica: el *habeas corpus*, el amparo y cualquier otro recurso efectivo destinado a garantizar los derechos y libertades que la Convención Americana de Derechos Humanos considera como no suspendibles, tampoco pueden ser objeto de suspensión²⁹.

En relación a sus propias facultades de actuación, en cada oportunidad que tuvo, la Corte Interamericana se ha pronunciado

-
- 27 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie AN 7. Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica, 1986.
- 28 Corte Interamericana de Derechos Humanos: La expresión Leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A N 6. Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica, 1986.
- 29 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos: El *Habeas Corpus* bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A N8. Secretaria de la Corte, San José, 1987; y Corte Interamericana de Derechos Humanos: Garantías judiciales en estado de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A N^o9. Secretaría de la Corte, san José, Costa Rica, 1987.

en favor de la más amplia competencia consultiva: así, ha sostenido que esta competencia puede ejercerse "... en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados Americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al Sistema Interamericano"³⁰.

La Corte Interamericana se ha pronunciado en igual sentido al mencionado cuando ha decidido que puede, en ejercicio de la función consultiva, interpretar a la misma Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre³¹.

El principio *pro homini* tuvo presencia en toda la historia de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un claro ejemplo de lo señalado podemos encontrarlo cuando la Corte Interamericana debió pronunciarse respecto al agotamiento de los recursos internos para acceder al sistema. En aquella oportunidad, el tribunal afirmó que si, por razones de indigencia o por temor generalizado de los abogados en representar al presentante, éste se vio impedido de agotar los recursos internos, no puede exigírsele el cumplimiento de este requisito³².

Para la realidad política del continente, donde algunos Estados cuestionan la validez jurídica de las normas de protección de los derechos humanos y las competencias de los órganos de actua-

30 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Opinión Consultiva OC/82. Otros tratados. Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica, 1982, pág. 28.

31 Ya nos hemos referido al respecto en este trabajo al tratar el tópico del valor jurídico de la Declaración Americana; la referencia jurisprudencial se encuentra en la nota 14.

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie AN 11. Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica, 1990.

ción, o en los procedimientos en los que son acusados, interponen un exagerado número de excepciones preliminares que tienen que ver más con una intención dilatoria del proceso en su contra que con ejercer su legítimo derecho a la defensa; la jurisprudencia dictada en materia consultiva ha otorgado un refuerzo de innegable valor al Sistema Interamericano.

7. Las medidas provisionales

• El sistema de medidas provisionales es también novedoso en el marco del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, en relación al tipo de medidas que pueden adoptarse en otros foros judiciales internacionales como la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas (ésta no es en esencia un tribunal de derechos humanos) o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa³³.

La posibilidad de adoptar medidas provisionales en materia de derechos humanos se relaciona con situaciones límites que atraviesan las personas dentro de un Estado, generalmente los denunciantes o testigos del caso, y que no pueden esperar la lenta y larga evolución que generalmente posee un proceso internacional.

Naturalmente, la solicitud de tales medidas provisionales deben estar relacionadas con una pretensión de fondo que se esté tramitando dentro del Sistema Interamericano, y cuya resolución se verá perjudicada si aquéllas no se toman³⁴.

33 En el sistema establecido por la Convención Europea no hay disposición alguna que le otorgue facultades a la Comisión o al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a adoptar medidas provisionales. No obstante, hoy, los reglamentos de ambos órganos les otorgan competencia para fijar estas medidas.

34 Véase al respecto de las medidas provisionales los trabajos de Aguiar Aranguren, Asdrúbal: "Apuntes sobre las medidas cautelares en la Convención Americana sobre Derechos Humanos" y Nieto Navia, Rafael: "Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, teorías y praxis", ambos trabajos publicados en: *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, noviembre de 1994, págs. 19 a 37 y 369 a 398.

La demora o la no adopción de tales medidas puede ocasionar un perjuicio irreparable para las personas a proteger y al proceso con el cual aquéllas estén relacionadas. De allí que la importancia de poseer un mecanismo eficaz en la materia es de similar magnitud a la de tener órganos y procedimientos de protección generales.

Hoy, reafirmar las posibilidades de actuación que poseen, tanto la Comisión Interamericana³⁵ como la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁶ en materia de medidas provisionales, es un imperativo para la más correcta protección de los derechos humanos en el continente.

Algunos autores se han expresado claramente respecto a la importancia de la cuestión: "... Un poder exclusivo del Sistema Interamericano que permite a la Comisión Interamericana solicitar a la Corte Interamericana la adopción de medidas provisionales reduce las demoras y permite al sistema formal de los derechos humanos actuar con celeridad. La ventaja más importante de un tal uso de las medidas provisionales en el Sistema Interamericano es que ellas dan una protección inmediata a las potenciales víctimas..."³⁷.

35 Ver Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 29: Medidas cautelares. Debemos señalar que la Comisión solamente puede solicitar las medidas a la Corte Interamericana, único órgano facultado para disponer estas medidas. No debe confundirse con esto la facultad general que posee la Comisión para pedirle al Estado acusado que cumpla con las obligaciones de respetar los derechos humanos de los individuos sometidos a su jurisdicción.

36 Convención Americana de Derechos Humanos: Art. 63.2

37 Conf. Pasqualucci, Jo M.: "Medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una comparación con la Corte Internacional de Justicia y la Corte Europea de Derechos Humanos". En: *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, n 19, San José de Costa Rica, 1994, Pág. 111 Ed. IIDH, San José, 1994. Además de este excelente trabajo puede consultarse: Nieto Navia, Rafael. *Op. Cit.* pág. 389.

Finalmente, es importante subrayar que las medidas provisionales que tome la Corte Interamericana son de naturaleza obligatoria para los Estados, en virtud del art. 63.2 que subraya que la Corte "podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes"³⁸.

8. Los instrumentos complementarios de la Convención Americana

Aunque con mayor lentitud que lo deseado, en el marco de la Organización de los Estados Americanos se han adoptado algunos instrumentos de protección a los derechos humanos que complementan el plexo básico normativo de derechos que se encuentran contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, teniendo en cuenta que el Pacto de San José de Costa Rica es un típico tratado de derechos civiles y políticos.

Es, en este sentido, positivo que los derechos económicos, sociales y culturales hayan sido objeto de un tratamiento especial y hoy se encuentren contemplados en un protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos³⁹.

Respecto a los derechos civiles y políticos, el sistema se ha enriquecido tanto por la adopción de un protocolo adicional a la Convención Americana como a través de la creación de nuevos instrumentos normativos⁴⁰.

38 El prof. Nieto Navia distingue entre las medidas tomadas por la Corte de las que adopte el Presidente cuando la Corte no está reunida, señalando que sólo las primeras son efectivamente obligatorias, siendo la obligatoriedad de las segundas al menos algo discutible. Conf. Nieto Navia, Rafael. *Op. cit.* pág. 393; también puede verse Pasqualucci, Jo M. *Op. cit.* pág. 94 a 97.

39 Se trata del Protocolo de San Salvador (1988); Protocolo en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

40 Nos referimos al Protocolo de Asunción (1990), adicional a la Convención Americana y que trata sobre la abolición de la pena de muerte; y a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

Destacable es el hecho por el cual el Sistema Interamericano ha tomado la delantera en materia internacional para proteger los derechos de la mujer sometida a diferentes formas de violencia: la Convención para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer abre una nueva perspectiva de responsabilidad estatal por inacción de los gobiernos y señala una idea regional en una materia en la que aún, por tradiciones culturales discriminatorias, no existe unanimidad de criterio en la comunidad internacional⁴¹.

En otro orden, el Sistema Interamericano se debía una Convención que protegiera a las víctimas y sancionara debidamente la práctica de la desaparición forzada de personas. Aún, con sus defectos, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas se ha convertido en una importante herramienta para la lucha contra este flagelo, una modalidad represiva que se encuentra lejos de ser erradicada en buena parte de América Latina⁴².

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas puede incluso servir de ejemplo e incentivo a la retrasada adopción de un texto similar en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, cuestión que se encuentra demasiado demorada dentro de la organización internacional.

De esta manera, las normas complementarias adoptadas en los últimos años ayudan a llenar ciertos vacíos legislativos del sistema respecto a la protección de los derechos fundamentales y constituye el último de los aspectos que queríamos destacar en el presente análisis.

41 Ver Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: Arts. 7 y 8.

42 Un análisis sobre el tema puede verse en Salvioli, Fabián: "La protección jurídica internacional contra la desaparición forzada de personas". Trabajo académico elevado al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, octubre/94, Pág. 22.

III. Los aspectos a procurar en el sistema

1. La ratificación de los instrumentos de protección

Lamentablemente, aún estamos en presencia de una gran reticencia por parte de los Estados a la ratificación de los instrumentos (Convenciones) que posee la protección de los derechos humanos en la Organización de los Estados Americanos: la norma legal fundamental del sistema (el Pacto de San José de Costa Rica) no ha sido aún ratificado por importantes Estados, políticamente hablando (como el caso de los Estados Unidos y Canadá).

Tampoco han ratificado el pacto 8 Estados del Caribe, lo cual marca una suerte de reticencia regional a comprometerse en materia de derechos humanos: creemos que no debe menospreciarse en absoluto el hecho de que pequeños Estados del Caribe no sean parte de la Convención Americana; se necesita de ellos para una completa salvaguarda de los derechos humanos en el continente; más aún si consideramos que constituyen casi un cuarto de los votos en la Asamblea General de la OEA.

Dentro de los Estados que han, a su vez, ratificado el Pacto de San José, no todos han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana: en este momento tan sólo 17 Estados han realizado la declaración especial que se requiere al efecto. De esta forma, es preocupante que menos de la mitad de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos hayan aceptado la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos esté habilitada para tramitar un caso en su contra.

En igual sentido, los protocolos anexos cuentan con muy pocas ratificaciones. Asimismo, las dos últimas convenciones adoptadas en el seno de la OEA (la Convención sobre desaparición forzada y la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer) se ven sometidas a un proceso demasiado lento a la hora de ser ratificadas por los Estados.

He aquí, entonces, un punto flojo sobre la posibilidad concreta de aplicar los instrumentos de control en el seno de los países

del continente. Las Organizaciones No Gubernamentales locales deberán instar a sus gobiernos a la ratificación de los pactos o a la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana según el caso.

2. El acceso del individuo a la Corte Interamericana

Uno de los defectos graves del sistema es que la víctima queda excluida de acceder a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aún cuando haya obtenido un resultado favorable en el trámite de su caso ante la Comisión Interamericana.

Hoy, solamente los Estados y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos están habilitados para llevar un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴³.

La imposibilidad de la víctima o de sus representantes de acceder por sí a la Corte Interamericana ha tenido consecuencias negativas para la protección a los derechos humanos en el sistema. Ha sido el caso Cayara contra el Perú quien desnudó más crudamente esta cuestión, al haber dejado la Comisión Interamericana vencer el plazo de presentación de la demanda ante la Corte, quien desestimó por ese motivo la acusación de muy graves violaciones a los derechos humanos ya probadas ante la Comisión Interamericana⁴⁴.

El caso Cayara nos enseña lo deficiente que es aún, en algunos aspectos, el Sistema Interamericano de protección: creemos que no se hubiera vencido el plazo si las víctimas o sus representantes gozaran de la posibilidad de acudir a la Corte, aunque más

43 Convención Americana de Derechos Humanos. Art. 61.

44 Se trataba de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas y daños contra la propiedad, junto al posterior asesinato de los testigos del hecho.

no sea una vez que hubiesen obtenido una resolución favorable por parte de la Comisión Interamericana.

Algunos autores se han pronunciado al respecto: "...El desarrollo progresivo de la protección de los derechos humanos en el plano internacional exige que se considere seriamente la ampliación del ámbito procesal de las víctimas en los procesos de responsabilidad estatal, como ya lo está haciendo el Consejo de Europa"⁴⁵.

La legitimación activa del individuo ante las jurisdicciones internacionales, en particular los tribunales de derechos humanos, es un paso necesario para garantizar la eficacia de cualquier sistema de protección⁴⁶.

Algunos analistas del Sistema Interamericano sostienen que sería peligroso abrir a modificación la Convención Americana al respecto, porque los resultados podrían darnos un sistema más débil que el que poseemos en la actualidad, teniendo en cuenta que los Estados modificarían el Pacto de San José de Costa Rica más en favor de su propia impunidad que de su compromiso con el respeto de los derechos humanos.

Sin dejar de tener en cuenta esa aguda apreciación, una opción podría ser confeccionar un proyecto de protocolo facultativo al efecto exclusivo de legitimar al individuo para acceder a la Cor-

45 Conf. Méndez, Juan: "La participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *La Corte y el sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Nieto Navia Editor, San José de Costa Rica, noviembre de 1994, pág. 332.

46 La evolución europea en la materia es interesante. Al respecto puede verse Jimena Quesada, Luis y Salvioli, Fabián: "El individuo y los derechos humanos. Especial referencia al marco regional del Convenio Europeo". En: *Relaciones Internacionales*, año 4 N° 6. (Págs. 63 a 82). Ed. Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), La Plata, Mayo de 1994, pág. 64; una versión similar de esta publicación en versión inglesa es: Jimena Quesada, Luis and Salvioli Fabián: "The individual, Human rights and International Instruments: Focus on the Council of Europe ". En: *The ELSA Law Review*, N° 2, 1994. Ed. DJOF Publishing Copenhagen, Dinamarca, págs. 109 a 128, año 1994.

te Interamericana en determinadas circunstancias, tal como sucede actualmente con el Protocolo IX anexo al Convenio Europeo, sin entrar a considerar reformas generales a la propia Convención. Cuanto más puntual sea la propuesta de reforma, más se reducirá el peligro mencionado.

3. El status consultivo de las organizaciones no gubernamentales

Las Organizaciones No Gubernamentales han cumplido un papel fundamental en materia de derechos humanos. Aquellas que han iniciado su trabajo principalmente denunciando las violaciones masivas, poco a poco han ido ampliando sus respectivos mandatos e intervienen en la preparación de proyectos de convenciones o participan como *amicus curiae* cuando la Corte Interamericana debe dar respuesta a opiniones consultivas o tiene que resolver casos contenciosos⁴⁷.

En efecto; las Organizaciones No Gubernamentales siguen sosteniendo su papel inicial de denuncia de violaciones a los derechos fundamentales, realizando investigaciones sobre ellas y dándolas a publicidad, junto con la presión a los gobiernos para que dichas violaciones cesen o sean investigadas, castigados los culpables e indemnizadas las víctimas o sus derecho-habientes. La publicidad y la acción internacional que utilizan las Organizaciones No Gubernamentales son dos métodos sumamente eficaces de presión a los gobiernos para que garanticen los derechos humanos dentro de los territorios sometidos a su jurisdicción⁴⁸.

47 Ver Vivanco, José Miguel: "Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos". En: Estudios Básicos de Derechos Humanos I Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, noviembre de 1994, Págs. 275 a 294. En dicho trabajo, el autor realiza una clasificación de las ONG, analiza sus diferentes mandatos y describe cómo han actuado en el seno del Sistema Interamericano.

48 Véase al respecto *Amnistía Internacional, Informe Anual 1994*. Edai, Madrid, julio de 1994. En dicho informe, la prestigiosa organización internacional detalla su investigación y casos por los que ha apelado en más de 170 países del mundo.

En la Organización de las Naciones Unidas, las Organizaciones No Gubernamentales pueden acceder al status consultivo⁴⁹; una vez obtenido dicho status, las organizaciones no gubernamentales tienen, frente a la Comisión de Derechos Humanos, la posibilidad de hacer uso de la palabra, junto al trabajo de *lobby* que cotidianamente realizan (esto es presionar a los delegados gubernamentales en reuniones internacionales para que hagan suyo los reclamos de las ONG, modifiquen los proyectos de Convención en sentido favorable a una mejor protección de los derechos humanos o condenen y pidan explicaciones sobre las violaciones cometidas por un gobierno)⁵⁰.

En la Organización de Estados Americanos las Organizaciones No Gubernamentales tienen la dificultad de que no poseen status consultivo. Generalmente, la OEA extiende invitaciones a las ONG para que asistan como "invitadas" a la Asamblea General. Esto limita a las ONG al rol de meras observadoras, sin derecho a hacer uso de la palabra frente al plenario de la Asamblea General.

Esto no quiere decir que las ONG no hayan trabajado de una manera importante frente al sistema: las ONG reconocidas en cualquier Estado, entre otras capacidades, pueden presentar denuncias de violaciones a los derechos humanos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tal como hemos mencionamos en el punto referente al acceso al Sistema Interamericano (punto II.4).

Como ya hemos visto, la Comisión y los Estados son los únicos habilitados para llevar un caso a la Corte Interamericana. No

49 Carta de las Naciones Unidas. Art. 71.

50 Ver Rice, Patrick: "El rol de los organismos no gubernamentales de derechos humanos en las Naciones Unidas". En: *Relaciones Internacionales*, año 3 N° 4 pág. 81 a 84 Ed. Instituto de Relaciones Internacionales UNLP, La Plata, Argentina, mayo de 1993.

obstante, la práctica ha conducido a que la víctima, su representante y el denunciante participan de la delegación de la Comisión Interamericana ante la Corte.

También en ocasión del ejercicio de la función consultiva las Organizaciones No Gubernamentales han participado como *amicus curiae* (amigos de la Corte), acercando sus propios análisis jurídicos de las diferentes cuestiones planteadas al órgano jurisdiccional⁵¹.

Es importante seguir avanzando en cuanto a la interrelación entre las Organizaciones Intergubernamentales y las Organizaciones No Gubernamentales. En particular, "también es indispensable otorgarle status consultivo a las Organizaciones No Gubernamentales, tal como lo establece la Organización de las Naciones Unidas. Las ONG han demostrado con su tesón y esfuerzo ser actores vitales para la protección de los derechos fundamentales de la persona"⁵².

Hoy, cualquier organización intergubernamental dinámica no puede dejar de escuchar a los más genuinos representantes de la sociedad civil; mucho más en materia de derechos humanos. Esto ha quedado reflejado en la Conferencia Mundial de Derechos

51 Algunas organizaciones no gubernamentales han contribuido mucho con sus aportes a la tarea de la Corte Interamericana; es el caso de CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) y Américas Watch, quienes conjuntamente han presentado a la Corte, entre varios trabajos, un valioso texto doctrinario en ocasión de tratar la Opinión Consultiva N 14. Puede verse el texto de la presentación en: Méndez Juan, Vivanco José y Krsticevic, Viviana: "Amicus Curiae sobre la interpretación del art. 4 párrafo 2 (*in fine*) y párrafo 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos". En: *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. N° 18, págs. 29 a 44, Ed. IIDH, San José, Costa Rica, diciembre de 1993.

52 Conf. Salvioli, Fabián: "La tutelas de los derechos en el Sistema Interamericano" En: *Revista Tribuno*, Publicación del Colegio de Abogados de la Primera Circunscripción de la Provincia de Córdoba; año 2, Págs. 157 a 63, Córdoba, Argentina, junio 19095.

Humanos donde la propia Organización de las Naciones Unidas ha permitido participar a las ONG, aunque con restricciones, dentro mismo del foro diplomático de discusión.

Por lo anterior, la Organización de los Estados Americanos debe abrir formal y jurídicamente las puertas a las Organizaciones No Gubernamentales, creando un procedimiento para que tales organizaciones puedan acceder a un status consultivo.

4. Recuperar el papel de la Asamblea General en la materia

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su desarrollo político ha asumido un perfil demasiado bajo en materia de protección de los derechos humanos.

En efecto, como se ha señalado: "...Hasta 1976, ningún órgano de la OEA discutió jamás un informe de la Comisión Interamericana en que se diera cuenta de situaciones de violaciones masivas y sistemáticas de un Estado miembro de la Organización. Desde esa fecha y hasta 1980, la OEA discutió exhaustivamente los informes y tuvo la voluntad política de condenarlos públicamente, aún cuando no acordó tomar ninguna otra medida al respecto. Después de 1980, y como consecuencia de una campaña intensa liderada por Argentina, Uruguay y Chile, la OEA decidió no condenar más a un país específico en sus resoluciones, sino referirse a las violaciones de derechos humanos de manera anónima"⁵³.

De hecho, en el tratamiento del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentado a la Asamblea General celebrada en Managua en 1993, tan sólo se "toma nota" de algunos informes por países, sin condenar a ninguno de

53 Conf. Medina Cecilia: "Derecho Internacional de los Derechos Humanos". En: *El Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*. Ed. Instituto Holandés de Derechos Humanos, 1990, pág.147.

ellos ni recomendarles medidas para mejorar la situación de derechos humanos⁵⁴.

Sin perjuicio de que formalmente ha sido la Asamblea General la que ha adoptado en su sesión de 1994 los dos últimos instrumentos de protección regional a los derechos humanos⁵⁵, el grado de importancia que le otorga a la temática de derechos humanos sigue siendo de poco compromiso.

Es deseable, entonces, que la Asamblea General retome las funciones que se le asignan dentro del sistema para ser un órgano que colabore con una mayor vigencia de los derechos humanos en el continente, en vez de significar, por el contrario, una instancia de entorpecimiento y cercenamiento de las facultades de los órganos específicos de protección que posee hoy la Organización de los Estados Americanos.

5. Fortalecer los órganos de derechos humanos del sistema

El punto a abordar aquí tiene estrecha relación con lo señalado en el ítem anterior. Para el cumplimiento de sus objetivos, además de poseer miembros idóneos y capaces, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos deben tener los medios técnicos y económicos para llevar adelante su trabajo.

Lamentablemente, el discurso de los gobiernos de la región en materia de derechos humanos no es acompañado por la asignación de los presupuestos necesarios, lo cual genera enormes dificultades: "...La Comisión Interamericana, que se reúne sólo dos veces al

54 Ver nuestro trabajo de compilación en: *Anuario 1994*, Instituto de Relaciones Internacionales, Departamento de Derechos Humanos, págs. 246/7, Ambito Regional, Sistema Interamericano. Ed. Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Argentina, julio de 1994.

55 Las convenciones sobre desaparición forzada y sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, a las que ya nos hemos referido *ut supra* (punto II.8).

año, carece de personal y recursos financieros y técnicos suficientes que le permitan cumplir con sus labores... La Corte Interamericana de Derechos Humanos, compuestas de siete jueces, se reúne sólo tres veces al año en San José, Costa Rica. Un mayor número de opiniones consultivas, como asimismo el ejercicio creciente de la jurisdicción contenciosa por parte de la Corte, requiere una discusión sobre si la Corte debe funcionar permanentemente"⁵⁶.

La Asamblea General de la OEA debe votar presupuestos que cubran, aunque sea en forma mínima, una actuación correcta de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esto significa que la falta de recursos humanos o materiales no deje situaciones sin investigar o procesos sin avanzar con la premura requerida.

6. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

En ninguno de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos existe un mecanismo protector más eficaz para los derechos económicos, sociales y culturales que para los derechos civiles y políticos.

Como ya hemos mencionado, en el seno de la Organización de los Estados Americanos existe un protocolo adicional (Protocolo de San Salvador) exclusivamente de derechos económicos, sociales y culturales.

El Protocolo de San Salvador recoge el derecho de petición individual (mecanismo típico de protección de los derechos civiles y políticos) para ciertos derechos (el derecho a la educación y

56 Conf. Grossman, Claudio: "Reflexiones sobre el Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos". En: *La Corte y el sistema Interamericanos de Derechos Humanos*. Nieto Navia editor, San José de Costa Rica, noviembre de 1994, págs. 255/6.

a la sindicación)⁵⁷. Lamentablemente, el Protocolo de San Salvador posee aún muy pocas ratificaciones y, en consecuencia, no está en vigor.

Sin pretender un mecanismo mejor que el establecido, sería deseable que se cumpla al menos con lo establecido en la propia Convención Americana de Derechos Humanos.

En efecto, la Convención Americana estipula la obligación de los Estados de remitir copia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de los informes que someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura⁵⁸.

Con el monitoreo de esos informes, por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se tendría un análisis inicial del estado de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de los países y, a efecto de mejorar el estado de aquéllos, se realizarían algunas recomendaciones a los gobiernos⁵⁹.

El hecho de dar cumplimiento a lo ya establecido y pactado contribuiría a una mejor protección de estos derechos; en tal sentido, coincidimos plenamente con el siguiente análisis: "...son particularmente significativas las recientes iniciativas o propuestas en el sentido del reconocimiento del derecho de petición individual en relación con determinados derechos econó-

57 Protocolo de San Salvador. Art. 19.

58 Convención Americana de Derechos Humanos. Art. 42.

59 Ver al respecto Fernández del Soto, Guillermo: "La protección de los derechos colectivos en el Sistema Interamericano". En: *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Nieto Navia editor, San José de Costa Rica, noviembre de 1994, págs. 133/145.

micos, sociales y culturales; de la designación de *rapporteurs* especiales para examinar o investigar aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales. Si se concretaran plenamente estas medidas, como deseamos, propiciarán un mayor equilibrio en la implementación de los derechos civiles y políticos, así como de los económicos, sociales y culturales. Esto significa, en último análisis, dar una expresión real y concreta, en la práctica, a la tesis de la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos⁶⁰.

IV. Consideraciones finales

El presente estudio tiene la pretensión de realizar una suerte de balance respecto a algunos aspectos del actual Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos que nos parecen sustanciales; en ciertos casos dignos de subrayar y mantener y, en los otros, necesarios de inducir y procurar. No hemos intentado, por lo tanto, abarcar todas las facetas de la protección de los derechos fundamentales en el continente.

Como ejemplo de lo anterior, han quedado fuera de este trabajo algunos tópicos que consideramos igualmente importantes, tales como la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos, vínculo que ha sido subrayado en no pocas oportunidades dentro del Sistema Interamericano⁶¹. Asimismo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por las Naciones Unidas y celebrada en Viena en el mes de junio de

60 Conf. Cançado Trindade, Antônio: "La Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales" págs. 39 a 62, cita de pág. 61. En: *Estudios básicos de Derechos Humanos I*, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, noviembre de 1994.

61 Puede verse al respecto Nieto Navia, Rafael: *Introducción al Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos*, cap. II. "La democracia como marco", págs. 21 a 37. Ed. Temis, Bogotá, Colombia mayo de 1993.

1993 ha destacado la relevancia de esta relación a la que ha til-
dado de insoluble⁶².

De la misma manera, no se ha tocado aquí la protección del
medio ambiente como derecho humano dentro del Sistema Inte-
ramericano, temática que forma parte del derecho contemporá-
neo de los derechos humanos y que ya tiene un desarrollo doctrinal
de peso⁶³.

Finalmente, también es preocupante el hecho de que los go-
biernos no hablan de derechos humanos en foros regionales o su-
bregionales de discusión política; excluyendo, naturalmente, la
Asamblea General de la OEA cuando trata los informes de los ór-
ganos de derechos humanos del sistema.

Las Organizaciones No Gubernamentales deben profundi-
zar sus esfuerzos de presión frente a los gobiernos para que du-
rante tales reuniones (como, por ejemplo, encuentros del NAFTA
o del MERCOSUR, o cumbres de presidentes), la protección a los
derechos humanos pase a ser algo más que un punto decorativo
de la agenda.

Si realizamos una mirada retrospectiva, a partir de la segun-
da mitad de la década de 1980 el continente americano ha asistido
a la caída progresiva de las dictaduras militares que asolaron
América Latina. Estos regímenes, sin excepción, dejaron un saldo

62 Un análisis de la conferencia de Viena puede observarse en Caçado Trin-
dade, Antônio: "Memória de Conferencia Mundial de Direitos Humanos en
Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, págs. 9 a 58, Año
XLVI Junho/Dezembro 1993, Brasilia, Brasil; asimismo, Salvioli Fabián: "La
Conferencia de Viena: el debate sobre derechos humanos en las relaciones
internacionales contemporáneas". En: *Relaciones Internacionales*, Serie Do-
cumentos N°4. La Plata, Argentina, noviembre de 1993, págs. 7 a 22.

63 Ver Caçado Trindade, Antônio: *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable
y Medio Ambiente*. 361 págs. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Hu-
manos, San José, Costa Rica, 1992.

lamentable en materia de derechos humanos; un legado plagado de "desaparecidos", ejecutados extrajudicialmente, exiliados, torturados, deudas externas monstruosas, situaciones de pobreza extrema y sociedades temerosas, individualistas y autoritarias.

El renacimiento de las democracias trajo un claro mejoramiento de la situación de los derechos humanos y también una mayor posibilidad de acción del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.

Pero, aún, las violaciones subsisten en buena parte de la región. La década de 1990 ha encontrado al continente en un peligroso retroceso en la materia.

Frente a las situaciones mencionadas es que se necesita trabajar tanto en materia de promoción como de protección.

A nivel promocional, la OEA debe realizar esfuerzos de difusión de los derechos humanos dentro de los Estados, en colaboración con los gobiernos, a través de planes de educación a nivel formal e informal.

Asimismo, puede aprovecharse la experiencia y calidad de la tarea promocional que desarrolla desde hace más de una década el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por medio de programas de investigación, publicaciones y proyectos de enseñanza y difusión de los derechos y libertades fundamentales.

En materia de protección, no debemos cejar en la búsqueda de un Sistema Interamericano fuerte, de respuesta rápida, despolitizado, eficaz, dotado de los mecanismos y los recursos humanos y materiales necesarios para llevar adelante los imperiosos objetivos de cara al siglo XXI: reducir al mínimo posible las violaciones a los derechos humanos y, en caso de que se produzcan, poseer mecanismos idóneos de defensa de la dignidad humana.

El sentido de este trabajo es adjuntar algunas ideas y reflexiones que signifiquen un modesto aporte para acercarnos a ese sistema y a aquellos objetivos.