

**ANEXO 2:**

**ACTA DE LA II REUNIÓN DE TRABAJO DE EXPERTOS  
SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL  
SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
(NOVIEMBRE DE 1999)**

## **ACTA DE LA II REUNIÓN DE TRABAJO DE EXPERTOS SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*San José, Costa Rica, 24 de noviembre de 1999*

En el Hotel Radisson de San José, Costa Rica, a las 21:00 horas del 24 de noviembre de 1999, reunidas las siguientes personas: señor Antônio A. Cançado Trindade, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Máximo Pacheco Gómez, Vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Hernán Salgado Pesantes, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Oliver Jackman, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Alirio Abreu Burelli, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Sergio García Ramírez, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Carlos Vicente de Roux Rengifo, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Thomas Buergenthal, ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Pedro Nikken, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señor Héctor Fix-Zamudio, ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; señora Margaret Crahan, miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; señor Roberto Cuéllar, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; señor Andrew Drzemczewski, Head of the Secretary General's Monitoring Unit del Consejo de Europa; señor Christophe Swinarski, Consultor del Comité Internacional de la Cruz Roja; señor Janusz Symonides, Director del Departamento para la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia y la Tolerancia de la UNESCO; señor Manuel Ventura Robles, Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y señor Renzo Pomi, Secretario Adjunto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se inicia la Segunda Reunión de Trabajo de Expertos sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en seguimiento del Seminario *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*, llevado a cabo en esta ciudad los días 23 y 24 noviembre de 1999.

El señor Cançado Trindade da la bienvenida a los expertos invitados y les agradece su presencia en la Reunión, remarcando su agrado por contar en ella con tres ex-jueces y ex-presidentes de la Corte, expertos vinculados al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, así como expertos que han venido de muy lejos para participar en el Seminario, vinculados al Consejo de Europa, a la UNESCO, y al CICR.

El señor Cançado Trindade aclara que esta Segunda Reunión de Expertos está motivada por la determinación de la Corte en dar seguimiento a su iniciativa de conducir un proceso de

reflexión permanente sobre los rumbos del sistema interamericano de protección, con miras a, eventualmente, presentar sus propias propuestas. Para los debates a iniciarse, sugiere a consideración de dos puntos, a saber: 1) el problema de la duplicación de procedimientos ante la Comisión y la Corte Interamericanas, por ejemplo, en lo que concierne a la prueba, y la necesidad de agilizar dichos procedimientos sin perjuicio de la seguridad jurídica; y 2) el "standing" de la Comisión en el procedimiento ante la Corte, dado que, no siendo la Comisión parte sustantiva, tiene un rol que cumplir en el procedimiento, como defensor público o procurador de derechos humanos, cuestión esta que amerita mayor reflexión. Consulta a los expertos si tienen algún otro punto que sugerir.

El señor Drzemczewski sugiere, como un tercer asunto a considerar, el papel de los órganos políticos de la OEA en la supervisión del cumplimiento de las decisiones de la Corte.

El señor Nikken agradece en nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos la invitación para participar en la Reunión, y se congratula de la nueva relación que se está entablando entre la Corte y el Instituto. Estima que otro punto a considerarse es el problema de la violación de los derechos humanos por parte de gobiernos electos. Este es un problema nuevo y fundamental que atañe a los órganos del sistema interamericano. Algunos gobiernos democráticos consideran como un ataque cualquier decisión que señale a sus funcionarios como violadores; deben existir democracias con derechos humanos y no simplemente gobiernos electos.

El señor Swinarski coincide con esto, pero hace notar que también el sistema europeo fue conformado por gobiernos electos. Afirma que lo fundamental son los mecanismos políticos de control. Debe discutirse acerca de qué se hace con el incumplimiento de decisiones de los órganos de supervisión internacional. Cree que la OEA debe organizar una comisión de monitoreo a nivel político, para supervisar el cumplimiento de sentencias.

El señor Jackman se pregunta quién va a obligar a los gobiernos a nombrar un comité de supervisión. Cree que nadie puede hacerlo. Quizás la opinión pública tenga un rol a ejercer. También el Instituto y la Comisión Interamericanas podrían aquí actuar.

El señor Cançado Trindade relata que, en el encuentro que mantuvo con el Presidente de la Corte Europea de Derechos Humanos, señor L. Wildhaber, en julio pasado en Estrasburgo, este último le comentó que la Corte Europea tuvo que enfrentar recientemente la resistencia de Turquía, que alegó dificultades en cumplir con la sentencia de la Corte Europea en el caso *Loizidou*; la Corte Europea decidió enviar el problema al Comité de Ministros, entendiendo que el tema de la supervisión del cumplimiento de las sentencias "no es un asunto de la Corte", como relató el señor Wildhaber al señor Cançado Trindade. Este último recuerda que hay que tener presente que el Comité de Ministros ya existía al momento en que fue adoptada la Convención Europea, lo que no tiene paralelo en el sistema interamericano de protección.

El señor Drzemczewski opina que no hay que crear nuevos órganos. En su entender, hay un club democrático de Estados, representados por los Ministros de Relaciones Exteriores, que

Acta de la II Reunión de Trabajo de Expertos sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (noviembre de 1999)

son los que deben controlar el cumplimiento. Menciona como ejemplo el caso *Marckx* en el sistema europeo, en el cual tomó siete años a Bélgica para cumplir lo decidido por la Corte Europea. Cuando un comité supervisa, actúa, en una función cuasi-judicial. Hay que evitar que los Estados escapen a su responsabilidad. En Europa ya hay un nuevo sistema de monitoreo, mientras que en el sistema interamericano persiste la laguna señalada por el señor Cançado Trindade.

El señor Cançado Trindade sintetiza las opiniones expresadas hasta el momento, dividiéndolas en dos, en el sentido de crear o no un nuevo órgano de control. Recuerda que, en el sistema europeo, el mecanismo de control ya existía cuando se adoptó la Convención Europea.

El señor Drzemczewski agrega que, en el sistema interamericano, el mecanismo quizás ya exista: la Asamblea General o el Consejo Permanente de la OEA podría ejercer esta función.

El señor Buergethal señala que, en Europa, el sistema de supervisión no funcionaba inicialmente como lo hace actualmente, sino que fue la presión de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que hizo que viniera a funcionar. Es muy improbable que los Ministros de Relaciones Exteriores acusen a sus pares, sin que exista una enorme presión de la Asamblea Parlamentaria en ese sentido. Así siendo, piensa que el ejemplo del mecanismo europeo quizás no sea de mucha ayuda, y que se debería pensar en otra posibilidad.

El señor Jackman comenta que Europa cuenta no sólo con el Parlamento, sino también con una sociedad civil muy desarrollada.

El señor Cançado Trindade recapitula los dos nuevos elementos introducidos en la discusión: la ausencia de una Asamblea Parlamentaria en el sistema interamericano de protección, y la gran articulación de la sociedad civil europea, quizás mayor que la del continente americano.

El señor Swinarski se pregunta si se debería crear un Parlamento con ese fin en el sistema interamericano.

El señor de Roux plantea el tema de la naturaleza de la coyuntura que se vive en América, la cual tiene aspectos contradictorios: por un lado es positiva, con avances, pero, por otro, presenta señales negativas. Cree que en tiempos de tempestad, como los que se viven, no hay que hacer cambios; hay mucha ambivalencia sobre el tema de los derechos humanos. Los gobiernos electos de países con conflictos armados internos o los que los tuvieron recientemente, por ejemplo, tienen una situación delicada para enfrentarse con la estructura militar.

El señor Buergethal estima que una de las debilidades del Instituto Interamericano es no haber sabido tratar correctamente con los parlamentos y con la prensa. El Instituto debe traer esta gente al sistema interamericano. Otro problema es el de las organizaciones no-guberna-

mentales (ONGs), que no responden a nadie y son atacadas por los gobiernos. Opina que, a menos que tengamos instituciones legítimas que se interesen por el fortalecimiento del sistema, que a juicio de los gobiernos no son las ONGs, tenemos la pelea perdida. Necesitamos de instituciones de apoyo distintas de las ONGs existentes.

El señor Cançado Trindade recuerda las palabras del Presidente de Guatemala al inicio de la última Asamblea General de la OEA, quien afirmó que los gobiernos electos eran quienes tenían la legitimidad, y no las ONGs. Sin embargo, gran parte de los avances en el presente dominio de protección se debe a la acción de las ONGs. Pero estas tienen que profesionalizarse más, que actualizarse (por ejemplo, en la acción de salvaguardia de los derechos económicos, sociales y culturales) y que independizarse de las condicionalidades de las agencias donantes (ni siempre suficientemente lúcidas), para mejor enfrentar ciertos cuestionamientos. La legitimidad de la acción de las ONGs puede erigirse en bases distintas, siempre y cuando orientadas por consideraciones de cuño humanitario de protección del ser humano.

El señor Ventura recuerda la situación creada con respecto a Trinidad y Tobago, en el Informe de la Corte a la Asamblea General del año anterior. Este año será otro Estado el señalado por el Informe como incumplidor. Hay un procedimiento pre-fijado por la Convención, pero la Asamblea General y el Consejo Permanente no lo siguen. La Corte recientemente envió una carta al Secretario General de la OEA quejándose de la falta de atención a su Informe, y sólo un Estado – no Parte – respondió (Canadá). Se pregunta qué va a pasar dentro de cinco meses, cuando la Asamblea General deba considerar el nuevo informe de la Corte.

El señor Nikken afirma que uno de los problemas que tienen las ONGs es su incapacidad para un *aggiornamento*. Ahora el problema es diferente y, en el camino del cambio, las ONGs han perdido su legitimidad. El Instituto Interamericano tiene una función única para reeducar, reinventar las ONGs. Cree que el sistema puede ser mejorado sin necesidad de reformar el Pacto de San José: en su opinión, basta con reformar el Estatuto y el Reglamento de la Corte y la Comisión. Por ejemplo, habría que cambiar la disposición que obliga a tener un juez *ad hoc* en un caso que no sea interestatal. Y podría mencionar otros cambios que deberían ser realizados. Considera que, si se asume el gran riesgo de reformar la Convención, no debe olvidarse el poder de la opinión pública y de las ONGs revalorizadas y repensadas. Piensa, por ejemplo, en la Sociedad Interamericana de Prensa, que puede ayudar, por lo menos, a que no haya retrocesos. Hay que establecer una estrategia concertada. Opina que, salvo que los Estados Unidos pongan en juego su peso político, cualquier cambio va a ser retrógrado. Quizás la posibilidad es que haya un empate técnico y nada se cambie.

El señor Symonides piensa que el principal problema del sistema interamericano es el de la sanción y su ejecutabilidad. Es un tema que concierne a la opinión pública. Cree que los cambios políticos pueden ser rápidos, sin embargo la cultura política cambia lentamente. La educación podría ser una respuesta a este problema. La UNESCO está trabajando mucho en el campo de los derechos humanos, y los Estados están obligados a desarrollar programas de educación en derechos humanos. En su opinión, debe pensarse en la función que puede cumplir la

educación formal y no formal, y piensa que la propia Corte puede realizar, a través de comisiones de encuesta, investigaciones que los órganos políticos no pueden hacer.

El señor Drzemczewski opina que, por el momento, debe empezarse por los cambios en los Reglamentos de la Corte y de la Comisión Interamericanas, con miras a establecer un procedimiento más sencillo. De este modo, la Corte puede ejercer mayor control sobre los cambios.

La señora Crahan observa que, durante la discusión, se están mezclando algunos puntos: uno es el de la reforma de los Reglamentos, y otro es la necesidad de afrontar la falta de voluntad política de los gobiernos. Cree que la evaluación de la sociedad civil y las ONGs que se está haciendo en esta Reunión de Expertos no es la acertada. Según encuestas, el mejor concepto lo tiene, en primer lugar, la Iglesia Católica y, en segundo, las ONGs. Hay que apreciar la coyuntura. La Corte no puede resolver los problemas que pudieran tener las ONGs. El Instituto Interamericano podría contribuir en este campo.

El señor Fix-Zamudio opina que el tema de la reforma de los Reglamentos es importante, en particular en lo que tiene que ver con la prueba. En su entender, el problema de la Comisión es que no puede ayudar a la Corte en la producción de las pruebas, en especial porque tiene ella muchas funciones. Cree que este es un problema práctico, la Comisión no puede producir pruebas contradictoriamente. No es sólo un problema de reforma, sino también de recursos. Además, es un problema de la Corte el no poder tramitar más casos, por las limitaciones de su presupuesto. Piensa que no es una locura pensar en aumentar el número de jueces, pero para esto sería necesario reformar la Convención.

El señor Swinarski cree que el problema presupuestario no es tan grave, sólo haría falta aumentar razonablemente el presupuesto actual, a empezar por un aumento de 1.000.000 de dólares anuales.

El señor Jackman, refiriéndose a la prueba, coincide en los problemas que tiene la Comisión para la producción de prueba. Cree que existe la posibilidad de establecer un procedimiento escrito que simplifique las actuales audiencias públicas. Se podría actuar como lo hace la Corte Suprema de los Estados Unidos, la que no escucha testigos.

El señor Ventura recuerda que, desde 1990, se inició una cruzada con la Comisión para simplificar la producción de la prueba, pero hasta el momento la Comisión no ha respondido al desafío, porque no ha podido. Opina que las demandas que presenta la Comisión son ahora mejor preparadas, porque los abogados trabajan en equipo. Si la Comisión no puede solventar el problema, la Corte debe hacerlo. La solución puede ser una Corte permanente de siete jueces, o una Corte de 11 jueces que trabaje en salas. Esto constituiría un sistema económico y operativo. Muy difícilmente la Comisión podría enfrentar el problema de la prueba. El problema de la no producción de la prueba en forma contradictoria radica en la falta de colaboración de los Estados y en que los casos ante la Comisión son mucho más complejos que los que recibe la Corte.

El señor Cançado Trindade procede a resumir los últimos puntos planteados en el debate, y señala la necesidad de evitar duplicaciones en la labor de la Comisión y de la Corte en materia de pruebas.

El señor Drzemczewski opina que la primera institución que establece los hechos es la Comisión. En el sistema europeo, por ejemplo, en el caso *Irlanda versus Reino Unido*, los asuntos fueron, en su mayoría, establecidos por la Comisión y en la Corte sólo se clarificaron y actualizaron algunas pruebas.

El señor Jackman, aún sobre el tema de la prueba, opina que la Corte puede decidir si la evidencia que existe en un caso concreto es suficiente o no, y, en esta hipótesis, decidir sobre la producción de nueva prueba.

El señor García Ramírez opina que hay que reconocer que existe un clima favorable al cambio, porque, de lo contrario, como hay los que quieren una reforma, la van a hacer sin tenernos en cuenta. En cuanto a la Corte, piensa también que sería posible una solución *ad hoc* de trabajo del Tribunal en dos salas.

El señor Buergenthal cree que el problema de la Comisión es que nunca fue capaz de realizar una audiencia de prueba con la presencia del gobierno. Estima que la Corte no debería evaluar la prueba si ésta no fue a su vez evaluada correctamente por la Comisión. Cree, a diferencia de lo que propone el señor Jackman, que no es suficientemente efectivo un mero intercambio de documentos.

El señor Jackman afirma que, en su experiencia, los gobiernos comparecen ante la Comisión. El informe de la Comisión bajo el artículo 50 es *prima facie* un informe que refleja las posiciones de las partes. La demanda que llega a la Corte es básicamente el informe del artículo 50. Se debería preguntar al Estado qué opina de la acusación que se le formula y, en base a la contestación, la Corte puede definir qué prueba necesita.

El señor Fix-Zamudio coincide en que la Comisión debe hacer el ejercicio de la producción de la prueba en contradictorio.

El señor Nikken se pregunta si no sería posible otorgar a la prueba producida en la Comisión un valor de presunción *juris tantum* o *prima facie*.

El señor Swinarski cree que la "prefabricación" de la prueba sería un motivo más de alejamiento del acceso del individuo a la Corte. Opina que un tema es el de definir el rol de la Comisión y se pregunta si este no es en realidad el de un fiscal.

El señor Fix-Zamudio menciona que la Comisión Europea tenía una función importante en cuanto a la prueba. El problema es que la Comisión no es un tribunal de primera instancia, por lo que la evaluación de la prueba debe corresponder a la Corte.

Acta de la II Reunión de Trabajo de Expertos sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (noviembre de 1999)

El señor Cançado Trindade observa que la Comisión no es ni tribunal ni parte, y que todavía no se ha considerado en el presente debate uno de los puntos que él sugirió al inicio del mismo, a saber, el del "standing" de la Comisión en el procedimiento ante la Corte.

El señor Jackman se plantea el caso de que la Comisión haya escuchado a los testigos con las partes presentes: señala que, cuando se llega a un informe del artículo 51, la Comisión ha escuchado a ambas partes.

El señor Buergenthal opina que la Corte no puede tener por válida la prueba producida en la Comisión.

El señor Jackman insiste en que, cuando se tiene la demanda y la contestación, sólo se debe producir la prueba que la Corte considere necesaria.

El señor Nikken estima que, si la Corte y la Comisión se ponen de acuerdo, los gobiernos no van a poder ir en contra de su voluntad.

El señor Symonides sugiere que una posibilidad de optimizar los recursos es dividir los casos en dos: por un lado, los casos que responden a un cuadro de graves violaciones, y que deben ser enviados a la Corte; por otro, los demás casos, que podrían quedar en la Comisión. De todas maneras, reconoce la dificultad para separar las dos categorías.

El señor Cançado Trindade cree que no se debe temer el cambio. Todas las instituciones evolucionan, y deben buscar su perfeccionamiento y fortalecimiento. Si los Estados quieren una reforma del sistema interamericano de protección, la Corte debe asumir una posición, y presentar sus propias propuestas, como órgano judicial independiente y máximo de la Convención Americana. La Corte y la Comisión deben estar, juntas, preparadas para la reforma.

El señor Drzemczewski señala que, en el sistema europeo, todos los Estados cumplen con las decisiones de la Corte Europea, lo que representa un escenario ideal: precisamente por eso aceptaron la reforma del Protocolo n. 11 a la Convención Europea.

El señor Cançado Trindade, al concluir los debates, destaca el aporte de esta Reunión al proceso de reflexión sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de protección. Observa que, por presión del tiempo, no se han podido abordar algunos aspectos, como el de la condición jurídica de la Comisión en el procedimiento ante la Corte. Estos aspectos podrán ser analizados en la próxima Reunión de Expertos. Finalmente, agradece, en nombre de la Corte Interamericana, la valiosa participación de los expertos presentes.

Siendo las 23:45 horas concluye la Reunión.