

SEMINARIO SOBRE “EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS”

2 al 4 de diciembre de 1996

CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

I. INTRODUCCIÓN

El Seminario sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos tuvo lugar entre el 2 y 4 de diciembre 1996, en la sede de la Organización de los Estados Americanos en Washington, D.C. Este Seminario fue organizado por la CIDH, con el objeto de emprender la discusión de cuestiones de relevancia para el futuro del sistema regional, a fin de enriquecer el diálogo entablado en el hemisferio entre los diversos actores interesados en su fortalecimiento. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos invitó a participar en el Seminario a representantes de los Estados del hemisferio, académico, miembros de organizaciones no gubernamentales, jueces, legisladores y representantes del sistema europeo (Comisión y Corte Europea de Derechos Humanos) y universal de derechos humanos (Comité de Derechos Humanos de la ONU).

El Seminario constó de siete paneles, en los cuales se discutieron y analizaron los temas considerados como cruciales para el proceso de perfeccionamiento del sistema regional. Específicamente, estos paneles consistieron en los siguientes temas: 1) la evaluación de la estructura del sistema interamericano, la independencia y autonomía de sus órganos y las incompatibilidades y conflictos de intereses; 2) el registro y admisibilidad de peticiones, así como cuestiones relativas a la tramitación de casos individuales, en especial: plazos y confidencialidad, prueba, audiencias,

* Nota de los Editores: El texto que sigue es una selección del documento

solución amistosa, medidas cautelares y seguimiento de las recomendaciones de la Comisión; 3) otras competencias de la Comisión, tales como la realización de visitas *in loco*, la adopción de informes especiales e informes sobre la situación general de los derechos humanos en diversos países; 4) las relaciones entre el Derecho interno y el Derecho internacional y la teoría del "margen de apreciación"; 5) cuestiones relativas a la jurisdicción contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en especial: criterios y plazos para referir casos a la Corte, publicidad del proceso, medidas de reparación e indemnización y la participación del individuo en los casos ante la Corte; y 6) los nuevos desafíos que enfrenta el sistema interamericano de derechos humanos al acercarse el comienzo de un nuevo milenio.

El presente documento, preparado y aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, refleja un resumen de las discusiones del Seminario que, a consideración de sus miembros, surgieron a partir de las exposiciones y discusiones desarrolladas en los distintos paneles. La elaboración de este informe se ha realizado sobre la base de las actas preparadas por el personal profesional de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. La CIDH debe señalar, sin embargo, que a petición de participantes en el evento, las intervenciones no fueron grabadas ni se admitió a la prensa, con el propósito de crear un ambiente propicio para el intercambio informal y libre de ideas. De este modo, el resumen y conclusiones incluidas en el presente informe reflejan nuestros mejores esfuerzos, a fin de contribuir con un material conclusivo, a las deliberaciones sobre el perfeccionamiento del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

II.

PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

De las presentaciones realizadas en los diversos paneles, así como en las discusiones que tuvieron lugar alrededor de los temas planteados, surgió como conclusión la aceptación de la idea de que el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos puede y debe perfeccionarse. Los cambios políticos operados en el hemisferio requieren que el sistema adapte su rol de promover y proteger los derechos humanos al nuevo contexto, en el que 34 de los 35 Estados de las Américas tienen gobiernos que son el resultado de elecciones libres.

1. La modificación de los Reglamentos

Los participantes en el Seminario señalaron que el proceso de perfeccionamiento debe centrarse en la modificación de los Reglamentos de ambos órganos. Los problemas que aquejan al sistema son principalmente de carácter procedimental,

por lo cual la solución a los mismos no requiere, por el momento, de la reforma o modificación del texto de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión debe abocarse a ajustar sus procedimientos de modo de garantizar la transparencia y predicibilidad en el registro y trámite de los casos individuales y en el respeto al debido proceso de las partes que intervienen en el mismo. Asimismo, diversos participantes consideraron esencial que, si bien la Comisión debe mantener la facultad de decidir el envío de un caso a la Corte, una vez que el caso ha sido remitido, la Comisión no debe representar a las víctimas. Para ello, la Corte debería modificar su Reglamento, permitiendo a los peticionarios tener representación directa en los casos que le sean sometidos.

2. La coexistencia de la Comisión y la Corte

Existió consenso además en indicar que la unificación de la Comisión y la Corte, en este momento, sería perjudicial para el fortalecimiento del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. El rol que cumplen ambos órganos es diferente y, en el estado actual de la situación de los derechos humanos en el hemisferio, esa diferencia de roles debe mantenerse. En primer lugar, no todos los Estados han aceptado la jurisdicción de la Corte como obligatoria. En segundo lugar, en el estado actual de la evolución del sistema interamericano, los Estados han aceptado la legitimación popular de individuos o grupos para acudir a la Comisión, mas no así ante la Corte. En tercer lugar, la Comisión desempeña una diversidad de funciones que no puede cumplir un tribunal, por lo que la unión de ambos órganos constituiría, entre otras consecuencias, la pérdida de una oportunidad para que los Estados y las víctimas resuelvan posibles violaciones a los derechos humanos sin entrar a las formalidades del trámite ante la Corte. En cuarto lugar, aunque en menor escala, todavía persisten en el hemisferio graves violaciones a los derechos humanos fundamentales, especialmente al derecho a la vida y a la integridad personal. Un ejemplo de ello es que de los 800 casos que la Comisión tiene actualmente a consideración, al menos en el 70% de los mismos se alegan violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal. De este modo, es fundamental la supervisión constante de la Comisión a través del ejercicio de sus diferentes competencias: tramitación de casos individuales, visitas *in loco*, e informes especiales. El tratamiento de casos individuales por la Corte no reemplazaría por sí solo dichas funciones. Una forma de lograr la complementariedad y coordinación de ambos órganos es evitar la duplicación de procedimientos. En esta materia, la Comisión sí debería ser básicamente el órgano encargado de establecer los hechos, la prueba y adoptar una primera decisión; así la Corte evitaría tener que actuar de nuevo en la práctica de pruebas para determinar los hechos, y se limitaría a revisar la decisión de la Comisión como tribunal de casación.

Finalmente, la experiencia en el sistema europeo señala que la unificación de la Comisión y la Corte cuando entre en vigor el Protocolo 11 a la Convención Europea sobre Derechos Humanos –el cual ha sido adoptado luego de más de 40 años de experiencia evolutiva y la adopción de 10 Protocolos adicionales a la Convención–, no ha sido mayoritariamente aceptada por todos los Estados partes, pues transformará a dicho sistema en un instrumento más débil para la protección de los derechos humanos. Los expertos coincidieron en señalar en este punto, que por sus peculiaridades especiales, la experiencia europea no debe trasladarse al sistema interamericano por dos razones. En primer lugar, los casos en el sistema europeo entrañan cuestiones de derecho, a diferencia de los casos en el sistema interamericano donde las peticiones se refieren generalmente al establecimiento de cuestiones de hecho; por ende, la Comisión Interamericana todavía conserva un papel importante como órgano de constatación de hechos en el sistema regional. En segundo lugar, las modificaciones introducidas en el sistema europeo han sido progresivas, mientras que el sistema interamericano no se ha beneficiado aún de un desarrollo progresivo suficiente para afrontar reformas similares a las de su par europeo. Por último, el nuevo sistema creado bajo el Protocolo 11 otorgará acceso directo de las víctimas a la Corte unificada. Con base en estas razones, los participantes dudaron que actualmente en el hemisferio se encuentren dadas las condiciones políticas para la implementación de cambios de esta naturaleza.

3. El perfeccionamiento de la eficiencia de la Comisión y la Corte

En relación con la posibilidad de incrementar el número de miembros de la Comisión y la Corte como una alternativa para perfeccionar la eficiencia del sistema, los participantes en el Seminario señalaron mayoritariamente que incorporar nuevos miembros no constituía la solución apropiada para resolver los problemas que afectan el trabajo de estos órganos. El problema esencial reside en la continua falta de recursos para afrontar el cumplimiento del mandato que tanto la Convención como la Carta de la OEA imponen a la Comisión y la Corte. Con una mayor cantidad de recursos a su disposición, los órganos del sistema podrían incrementar el número de sesiones o la longitud de éstas, así como contratar más personal profesional capacitado para cumplir funciones en sus propias Secretarías Ejecutivas. Otras alternativas para mejorar la eficiencia del trabajo de los órganos de protección se centraron en la posibilidad de transformar a la Comisión y a la Corte en órganos permanentes o de dedicación exclusiva y en la necesidad de que la Comisión adquiera autonomía financiera y administrativa, es decir que pueda administrar su presupuesto, seleccionar a su Secretario Ejecutivo y contratar a su propio personal. En particular, hubo severas críticas al hecho de que mientras la Corte tiene amplias facultades administrativas, la Comisión carece de toda facultad para seleccionar a su propio personal.

Finalmente, en relación con el perfeccionamiento del sistema, existió consenso en señalar que este proceso debe realizarse de acuerdo a ciertos criterios: debe fortalecerse para prevenir las violaciones a los derechos humanos y brindar una protección más adecuada a las víctimas de dichas violaciones; debe contribuir a la consolidación de los procesos democráticos en el hemisferio; debe tenderse a que el sistema sea más eficiente, transparente y predecible; los Estados deben asumir que la protección efectiva de los derechos humanos requiere, además del perfeccionamiento del sistema interamericano, un mejoramiento de las instancias judiciales en su jurisdicción interna, así como el desarrollo, la aplicación y el cumplimiento de su propia normativa jurídica; el proceso de perfeccionamiento debe abrirse a la opinión pública, garantizando el derecho de participar de todos los usuarios del sistema.

III.

CUESTIONES PARTICULARES DE RELEVANCIA PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA

En el marco de las conclusiones arriba señaladas, la Comisión considera que las cuestiones que se esbozan a continuación constituyen los asuntos de mayor relevancia, en el proceso de perfeccionamiento del sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos.

1. Tramitación de casos individuales

Los participantes en el Seminario coincidieron en señalar que el sistema de peticiones individuales ante la Comisión debe fortalecerse aún más. A tal efecto, es necesario que la Comisión perfeccione sus procedimientos en la tramitación de los casos que ante ella se presentan, a través de una modificación de sus normas reglamentarias. La Comisión debe ampliar su función jurisdiccional adoptando un número mayor de decisiones, a fin de satisfacer las justas expectativas de las víctimas que presentan peticiones al sistema interamericano. En este punto, algunos participantes manifestaron que la Comisión ha demostrado una excesiva prudencia judicial decidiendo sólo un porcentaje mínimo de los casos que se le presentan anualmente (menos del 30%). La Comisión también debe desarrollar una jurisprudencia que sirva para orientar a las autoridades e instancias judiciales internas en la aplicación de las normas interamericanas en materia de derechos humanos.

En el perfeccionamiento de su función jurisdiccional, la Comisión debe prestar atención al registro y admisibilidad de las peticiones así como a las cuestiones procesales que surgen en la tramitación de los casos individuales. Sin embargo, para que esto sea posible, la OEA debe proveer a la Comisión de recursos adecuados y suficientes.

a. Registro y admisibilidad de peticiones

En el tema de registro y apertura de casos, se destacó la necesidad de que la Comisión modifique las prácticas existentes, principalmente a través de la eliminación de ambigüedades. Por otro lado, la Comisión debe establecer criterios claros en materia de admisibilidad de una petición. En este sentido, deben abrirse todos los casos que cumplan *prima facie* con los requisitos de admisibilidad, mientras que aquellos que no los cumplan, deberán declararse inadmisibles mediante un informe fundado, el que debe publicarse en el Informe Anual de la Comisión.

En segundo lugar, los participantes coincidieron en señalar la necesidad de que la Comisión establezca el procedimiento de declarar la admisibilidad de las peticiones en forma separada de la decisión de fondo. La declaración de admisibilidad de las peticiones contribuirá a dar transparencia al procedimiento, a ordenar las audiencias e informaciones y pruebas de las partes y, en algunos casos, a aliviar la sobrecarga de trabajo de la Comisión.

Se discutió además la necesidad de establecer plazos para la declaración de admisibilidad de una petición. En este sentido, existió consenso en indicar que si bien la Comisión debe pronunciarse en la forma más expedita posible, los plazos deben estar sujetos a una cierta flexibilidad. El informe de admisibilidad deberá ser fundado, y deberá igualmente publicarse en el Informe Anual de la Comisión.

Es importante señalar que la Comisión ha adoptado algunas de estas medidas: por ejemplo, en 1996 la Comisión registró todas las peticiones recibidas en su Secretaría Ejecutiva, e inició la práctica de declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de las peticiones presentadas acordando su publicación en el Informe Anual.

b. Cuestiones de trámite de las peticiones

En relación con la “confidencialidad” del procedimiento, los participantes coincidieron en señalar que esta cuestión debe ser armonizada con los principios de contradicción y transparencia del procedimiento. En este sentido, no deberían confundirse la confidencialidad con la falta de publicidad; en la práctica, los informes adoptados por la Comisión deberían trasladarse a ambas partes –peticionario y Estado– con carácter reservado. Por otro lado, existió consenso en cuanto a la necesidad de que las comunicaciones “*ex parte*” sean trasladadas de inmediato a la parte contraria, a fin de que se preserve el respeto al debido proceso en la tramitación de los casos ante la Comisión.

Igualmente, se resaltó la importancia de las audiencias en la tramitación de los casos individuales ante la Comisión. Este órgano debe sin embargo establecer criterios claros para el otorgamiento. Los participantes también coincidieron en valorar la importancia de la nueva práctica de la Comisión de ponerse a disposición de las partes para buscar una solución amistosa, como principio general en todos los casos que se encuentra tramitando.

Finalmente, existió consenso en indicar la necesidad de desarrollar un proceso de seguimiento al cumplimiento por los Estados de las recomendaciones adoptadas por la Comisión. En este sentido, se discutieron las distintas alternativas de seguimiento, desarrolladas por otros sistemas de derechos humanos, tales como el sistema europeo y el universal. Se plantearon dos alternativas para adoptar un proceso de esta naturaleza: la posibilidad de que sea el Consejo Permanente de la OEA el encargado de hacer que se cumplan dichas recomendaciones, o bien que sea la propia Comisión la que establezca un procedimiento, a partir de la reforma de su Reglamento. Los participantes destacaron el modelo de la Ley N° 288 de Colombia, y el proyecto de ley en Argentina, según los cuales cuando la Comisión encuentre la violación de un derecho humano por el Estado y disponga la adopción de recomendaciones, el Estado correspondiente estará en la obligación de cumplirlas, o en su defecto —de encontrarlas infundadas—, de remitir el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

c. El perfeccionamiento de la función jurisdiccional de la Comisión

Los participantes coincidieron en resaltar que la función jurisdiccional de la Comisión podrá perfeccionarse en la medida que la Organización de los Estados Americanos le brinde a este órgano recursos adecuados y necesarios. En primer lugar, se señaló que la Comisión no podrá incrementar el número de decisiones que adopta en casos individuales, en la medida que se mantenga el régimen actual de dos sesiones ordinarias y una sesión extraordinaria por año. Este régimen ya resulta inadecuado pues le dificulta concentrarse plenamente en el sistema de casos y elaborar una jurisprudencia clara. La Comisión, durante ese período, debe además dedicar tiempo a la celebración de audiencias, revisión de informes sobre países, y preparación de visitas *in loco*, entre otras cuestiones. Igualmente, se indicó que la Comisión se encuentra actualmente tramitando alrededor de 800 casos, aún cuando cuenta únicamente con doce (12) profesionales contratados para cumplir funciones en su Secretaría Ejecutiva. Perfeccionar el sistema de peticiones individuales requiere indudablemente de la contratación de más profesionales altamente capacitados que asistan a la Comisión. Finalmente, se hizo referencia a la posibilidad de que la Comisión traslade su sede a un edificio separado del resto de la administración de la OEA. Además de mejorar los problemas de espacio

que aquejan diariamente a la Comisión, esta medida también sería simbólica para demostrar que la OEA y sus Estados partes valoran, promueven y garantizan la independencia e imparcialidad de este órgano.

2. Otras competencias de la Comisión

En relación con este tema, se coincidió que si bien la Comisión debe fortalecer y priorizar el sistema de peticiones individuales, ésta debe continuar ejerciendo sus competencias para realizar visitas *in loco*, adoptar informes especiales y efectuar actividades de promoción. También debe seguir elaborando informes sobre la situación general de los derechos humanos en los países del hemisferio, e incluirlos en su Informe Anual.

La discusión se centró en la tensión existente entre, por un lado, la necesidad de priorizar las actividades de la Comisión en función de los recursos disponibles y, por el otro, la importancia de las visitas *in loco*, los informes especiales y los informes sobre países (Capítulo IV del Informe Anual) para la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio.

En cuanto a las visitas *in loco*, se indicó que la Comisión debe ser flexible para responder a emergencias; por otro lado, éstas pueden cumplir diversas funciones: investigar un caso específico o un grupo de casos, recolectar pruebas y entrevistar testigos, etc.

En relación con la preparación de informes, se coincidió en señalar que todavía persisten en el hemisferio violaciones graves a los derechos humanos fundamentales, motivo por el cual la Comisión debe utilizar los informes especiales y los informes sobre países para señalar la existencia de tales violaciones.

Los participantes indicaron la necesidad de establecer criterios objetivos para seleccionar los países sobre los cuales la Comisión preparará un informe. Algunos criterios discutidos fueron los siguientes: que los informes se realicen en relación con un derecho violado, o bien que se realicen como una continuación de los informes especiales, cuando las circunstancias ameriten la actualización. Asimismo, se postuló la posibilidad de que la Comisión realice informes sobre cada uno de los países del hemisferio, incluyendo Cuba. Finalmente, se señaló la importancia de que la Comisión —si posee los recursos necesarios para hacerlo— elabore informes temáticos sobre cuestiones tales como el sistema carcelario, el debido proceso, los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos de la mujer. Debe señalarse que la Comisión ya tiene relatores o grupos de trabajos sobre algunos de estos temas.

En relación con las actividades de promoción, los participantes señalaron la necesidad de que la CIDH continuara cumpliendo con su mandato de promover los derechos humanos en el hemisferio. En este sentido, se mencionaron, por

ejemplo, actividades de promoción referidas al funcionamiento del sistema de peticiones individuales. Asimismo, se señaló la necesidad de que se establezca una mayor coordinación con otras instituciones regionales e internacionales, así como la urgencia de asignar recursos adecuados para ello.

3. Relaciones entre la Comisión y la Corte

En las discusiones relativas a las relaciones entre la Comisión y la Corte, se identificaron tres cuestiones de singular relevancia para mejorar la eficiencia del sistema, brindar transparencia al envío de casos a la Corte, y evitar los conflictos que le genera a la Comisión su rol de “juez y parte”. Dichas cuestiones se refieren a la duplicación de la Comisión y la Corte en el establecimiento de los hechos en un caso que se refiere a la última; a la importancia de que la Comisión establezca criterios para seleccionar los casos que envía a la Corte; y a la necesidad de que la Corte conceda legitimación *ad-causam* a las víctimas en casos contenciosos de que conozca.

a. Duplicación en el establecimiento y determinación de los hechos en casos individuales que se refieren a la Corte

Los participantes coincidieron en señalar la necesidad de perfeccionar la eficiencia del sistema en la tramitación de peticiones individuales, principalmente a través de un mejoramiento de la coordinación de las tareas que realizan ambos órganos. En ese sentido, indicaron que la duplicación que opera actualmente, donde tanto la Comisión como la Corte se abocan al establecimiento de los hechos en los casos que se refieren a la Corte, configura un obstáculo tanto para la eficiencia del sistema como para el aprovechamiento de los escasos recursos con los cuales cuentan ambos órganos. Se consideró que la Comisión debería estar a cargo de la determinación de los hechos; las conclusiones de la Comisión en esta materia gozarían de una presunción *juris tantum*, es decir sujeta a pruebas en contrario. La Corte podría reabrir el proceso probatorio en aquellos casos donde los Estados impugnaran las conclusiones de la Comisión, fundados en la existencia de errores o fallas substantivas, como por ejemplo la violación de la igualdad procesal o del debido proceso o bien por la aparición de determinadas pruebas o hechos nuevos, desconocidos por la Comisión al momento de preparar su informe. La adopción de esta práctica no requeriría de una modificación de la Convención, sino de las normas reglamentarias de ambos órganos. A criterio de algunos participantes, sin embargo, se requeriría que la Comisión tuviera una etapa probatoria completa, con observancia del principio de contradicción y del debido proceso. La Comisión, por lo tanto, debería perfeccionar sus procedimientos y contar con más recursos para poder llevar a cabo los procedimientos sugeridos.

En última instancia se criticó la falta de disponibilidad de la Corte Interamericana para aceptar los hechos y pruebas debidamente establecidos por la Comisión. Esta es una diferencia marcada con el sistema europeo, donde la Comisión es el órgano encargado de determinar los hechos y la Corte, sólo en casos muy excepcionales, disputa las conclusiones alcanzadas por la primera. La Corte debería adoptar esta práctica sobre todo cuando los Estados aceptan responsabilidad total o parcial de los hechos o no presentan defensas. Una postura contraria en esta materia tiene a debilitar el proceso que se cumple ante la Comisión pues, finalmente, los Estados pueden presentarse ante la Corte y obtener un proceso de nuevo desde un inicio, desconociendo lo actuado por ante la Comisión.

b. Establecimiento de criterios para referir casos a la Corte

En relación a esta cuestión, se coincidió en indicar que la Comisión debe fijar criterios ciertos para decidir el envío de un caso a la Corte Interamericana. El establecimiento de dichos criterios, aun cuando la decisión de referir un caso a la Corte seguirá siendo una facultad discrecional de la Comisión, favorecerá la transparencia y predictibilidad del trámite de peticiones individuales.

Los participantes señalaron que si bien todos los casos en que exista incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión deberían enviarse a la Corte, ambos órganos carecen de recursos suficientes para que una práctica de esta naturaleza sea adoptada. Por otro lado, la Comisión enfrenta un récord muy alto de incumplimiento de sus recomendaciones en aquellos casos individuales que no se envían a la Corte. La solución a este problema reside —como se dijo supra—, primero, en crear un procedimiento de seguimiento de dichas recomendaciones, a fin de asegurar un cumplimiento más efectivo de las mismas, y segundo, en enviar a la Corte casos que se ajusten a criterios preestablecidos. De la discusión surgieron algunos criterios que la Comisión podría tomar en consideración, a saber: que el caso plantee cuestiones jurídicas no consideradas con anterioridad por la Corte; que el caso revista aspectos importantes para el continente americano; que el caso cuente con prueba suficiente para establecer los hechos; que el caso tenga trascendencia con respecto al número y/o categoría de personas que pueden beneficiarse de la decisión, por ejemplo mujeres, personas privadas de libertad, indígenas, etc.

c. La participación de las víctimas en el trámite ante la Corte

El doble rol de la Comisión como “juez imparcial” y luego, en el proceso ante la Corte, como “defensor” de los intereses de la víctima resulta conflictivo para este órgano, como ha sido reiteradamente señalado por los miembros de la Comisión. Por un lado, los intereses de la Comisión y los de las víctimas no son siempre iguales: si bien los representantes legales de las víctimas asumen

el rol de “asesores” de la Comisión en el trámite ante la Corte, en más de una ocasión no se encuentran satisfechos con la posición que ésta adopta para defender el caso. Por otro lado, este doble rol crea conflictos reales en las relaciones entre la Comisión y los Estados partes del sistema: la Comisión debe defender los intereses de las víctimas ante la Corte en contra de un determinado Estado e, inmediatamente después, convertirse en un órgano imparcial que debe dirimir si se han configurado violaciones a los derechos humanos en otros casos interpuestos en contra del mismo Estado. En relación con este tema, los participantes coincidieron en resaltar que la Corte debe permitir que las víctimas tengan representación legal independiente en la tramitación de casos ante ella. La Comisión debe mantener su competencia para determinar el envío de un caso ante la Corte y luego asumir el rol que la propia Convención le otorga, es decir el equivalente a un Ministerio Público, como parte de buena fe. La Corte ya ha dado un importante paso al reconocer la representación independiente de las víctimas en la etapa reparatoria, mediante una modificación de sus normas reglamentarias. A través del mismo procedimiento debe reconocerse el *locus standi* o legitimación de las víctimas en el trámite de las cuestiones de fondo.

Los participantes criticaron la falta de disposición de la Corte para modificar su Reglamento, considerando esta actitud como una forma de debilitar el sistema, obligando a la Comisión a mantener una posición de dualidad en contra de su voluntad. Se mencionó en este sentido que la Corte ha mantenido esta disposición por muchos años, aun cuando en Europa se modificó casi inmediatamente por vía reglamentaria.

4. Las relaciones entre el Derecho interno y el sistema regional

En este tema, se abordaron principalmente dos cuestiones: la tendencia reciente en los países del hemisferio de incorporar las normas internacionales de derechos humanos en su legislación interna, y la posibilidad de desarrollar en el sistema interamericano una doctrina semejante a la del “margen de apreciación”, creada en el ámbito del sistema europeo.

a. Derecho internacional de los derechos humanos y Derecho interno: tendencias recientes

Los participantes discutieron el tema de la jerarquía de los tratados de derechos humanos en la legislación interna de los Estados del hemisferio. En primer lugar, destacaron la nueva tendencia de las constituciones de los países del hemisferio de incorporar normas de Derecho internacional, particularmente aquellas relativas a la protección de los derechos humanos. En cuanto a la jerarquía que estas normas ocupan en el ordenamiento jurídico

estatal, se identificaron cuatro tipos de rango o valor: 1) supra-constitucional; 2) constitucional (por ejemplo, la Constitución de Argentina); 3) supra-legal (por ejemplo, las Constituciones de Costa Rica, Colombia, El Salvador); y 4) legal (por ejemplo, las Constituciones de Estados Unidos, México, Venezuela). Se señaló igualmente que en el constitucionalismo moderno existe una marcada tendencia a conceder a los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales, la misma categoría y valor que aquellos derechos expresamente reconocidos en las Constituciones. Esta tendencia, si bien desarrollada en varios Estados donde sus Constituciones han sido reformadas, no es definitivamente uniforme en todo el hemisferio.

Asimismo, se destacó que el perfeccionamiento del sistema regional implica también la necesidad de que los Estados del hemisferio incorporen estándares del Derecho internacional de los derechos humanos en su legislación interna, a fin de conducir a una interpretación progresiva e integrada de la protección de estos derechos en las Américas. En los casos en que la ley interna no funcione adecuadamente, tampoco funcionará el Derecho internacional. Un claro ejemplo de ello es que cuando la Corte Interamericana emite una sentencia, la misma debe ser ejecutada a nivel interno, conforme a los procedimientos para la ejecución de sentencias contra el Estado en el Derecho nacional. En la mayoría de los países, sin embargo, no existen procedimientos establecidos para asegurar la ejecución de dichas sentencias.

También, en relación con esta cuestión, se discutió la importancia de que los órganos del sistema desarrollen una jurisprudencia interpretando las normas de la Convención, a fin de orientar a los tribunales internos en la aplicación de dicho instrumento. En este sentido, se resaltó la experiencia de la Corte Suprema argentina en la aplicación que ésta ha realizado de las normas de la Convención y de la jurisprudencia adoptada por la Comisión y la Corte. Otro punto de especial relevancia indicado por los participantes fue la necesidad de que los órganos del sistema desarrollen una jurisprudencia clara en cuanto a la interpretación del artículo 28 de la Convención americana, referido a la aplicación de este instrumento en los Estados federales.

b. Teoría del “margen de apreciación”; alcance de la revisión de las decisiones de los tribunales nacionales (“scope of review”)

Sobre este punto, se discutió la posibilidad de que los órganos del sistema interamericano desarrollen y apliquen una teoría semejante a la llamada “teoría del margen de apreciación”, creada en el marco del sistema europeo de derechos humanos.

La teoría del “margen de apreciación” presenta dos supuestos de aplicación. El primero, más restringido, es aquel que otorga un margen de discrecionalidad a

los tribunales nacionales en la determinación de los hechos, incluida la prueba, y en la aplicación del Derecho interno. El segundo, más amplio, analiza la razonabilidad de la acción ejecutada por las autoridades nacionales. En este sentido, se aplica un test de "falta de razonabilidad" como estándar del examen para determinar la existencia de una violación de derechos protegidos por la Convención. Los participantes al Seminario, especialmente los expertos europeos, criticaron la aplicación de esta doctrina, particularmente en el segundo supuesto. En este sentido, señalaron que los órganos de protección están obligados, bajo la misma Convención, a determinar si un acto o acción del Estado es incompatible con la protección otorgada por este instrumento. Asimismo, indicaron que esta teoría puede resultar perjudicial para la protección de los derechos humanos si es igualmente aplicada a los nuevos Estados partes del sistema europeo, que enfrentan violaciones más graves de estos derechos, y tienen poderes judiciales más débiles. Finalmente, se afirmó que existen tendencias fuertes de reforma de esta teoría en el seno de los órganos de protección europeo.

Los participantes expresaron su oposición a que una teoría formulada en iguales términos fuera aplicada en el marco del sistema interamericano. No obstante ello, se reconoció que el órgano internacional no es un tribunal supranacional, por lo tanto, está impedido de cumplir la misma función que un juez nacional. En este sentido, parecería razonable que exista una cierta deferencia en relación a lo decidido en las instancias internas, específicamente en cuanto al establecimiento de los hechos y la evaluación de las pruebas. El estándar desarrollado recientemente por la Comisión en el caso "Marzioni" sería el apropiado pues señala que corresponde a los tribunales nacionales determinar las cuestiones de hecho y de prueba, salvo que exista una decisión en violación a las garantías del debido proceso o cualquier otra violación manifiesta a alguno de los derechos protegidos por la Convención. En este supuesto, la Comisión retiene competencia para determinar si en el caso concreto se ha configurado o no la violación.

Minutas - Panel I

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EVALUACIÓN Y DESAFÍOS

Moderador: *Dr. Pedro Nikken*
Panelistas: *Dr. Patrick L. Robinson*
Dr. Asdrúbal Aguiar
Prof. Leo Zwaak
Dr. Santiago Corcuera
Dr. José M. Vivanco

I.

TEMAS DISCUTIDOS EN EL PANEL

1. La protección de los derechos humanos en la nueva realidad democrática del hemisferio. Problemas y desafíos.
2. Relevancia de los nuevos sistemas nacionales no jurisdiccionales de promoción y protección de los derechos humanos (Ombudsman, Comisiones de Derechos Humanos y Defensores del Pueblo). Relaciones con los órganos del sistema regional y alternativas de cooperación.
3. Independencia y autonomía de los órganos del sistema y de sus miembros. Presupuesto de la Comisión y la Corte, procedimientos de selección del personal en ambos órganos.
4. Incompatibilidades y conflictos de intereses: miembros de la Comisión, jueces de la Corte, asesores, personal de la Secretaría.
5. Funciones de los órganos del sistema. Ventajas y desventajas de cambiar la estructura vigente. La solución europea a partir del Protocolo 11.

II.

EXPOSICIÓN DE LOS PANELISTAS

El Dr. Pedro Nikken, moderador de este panel, comenzó señalando que el sistema interamericano de derechos humanos es más un proceso que un sistema. A continuación hizo una reseña de la historia de la protección de los derechos humanos en las Américas, observando que entre 1948 y 1969 hubo cada diez años acontecimientos importantes para la evolución del sistema. Destacó que el sistema interamericano de derechos humanos se formó y evolucionó como reacción ante

necesidades concretas, basándose en la determinación de sus órganos de seguir adelante aun en las circunstancias más difíciles.

El Dr. Nikken hizo hincapié en que la mayoría de los casos planteados en el sistema siguen refiriéndose a la violación del derecho a la vida y al derecho a la integridad personal. Si bien la dictadura como régimen político ya no existe, en América Latina persiste una cultura de violaciones de los derechos humanos.

Exposición del Dr. Patrick L. Robinson

El Dr. Patrick Robinson se refirió al tema de la protección de los derechos humanos en la nueva realidad democrática del hemisferio: problemas y desafíos. En este sentido, manifestó que el sistema interamericano, en especial la Corte, ha adscrito a la democracia un contenido casi normativo y jurídico, aproximándose a sugerir que la democracia es un criterio para determinar la legitimidad de la acción del Estado conforme a los términos de la Convención Americana. Según el Dr. Robinson, lo más sensato no es aceptar que los fracasos o ataques contra el sistema democrático conducen a la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos, sino que los órganos del sistema han puesto énfasis en el vínculo estrecho que existe entre el respeto a los derechos humanos y el sistema democrático como importantes puntales históricos, filosóficos y jurisprudenciales del sistema americano.

El Dr. Robinson procedió a definir la nueva realidad democrática como la era actual del hemisferio en la que todos los gobiernos que son miembros de la OEA (con excepción de Cuba) han sido elegidos mediante comicios populares. A continuación planteó los problemas y desafíos que tiene ante sí la nueva realidad democrática.

1. Efectos de la globalización, la liberalización, la regionalización, la desregulación y la privatización, sobre el goce de los derechos humanos. En este sentido, el Dr. Robinson sugirió que los sectores pobres y desfavorecidos de la sociedad han sido afectados adversamente por esas tendencias, y que esto ha perjudicado el goce y el ejercicio de sus derechos económicos y sociales. Señaló, además, que la privatización de vastos sectores de la sociedad ha creado la necesidad de establecer que las compañías privadas tienen responsabilidad y deben atenerse a ella, puesto que sus acciones pueden afectar el goce y el ejercicio de los derechos humanos individuales. El Dr. Robinson manifestó que aún si se establece la responsabilidad de las personas privadas, los Estados no quedarán liberados de su responsabilidad fundamental de garantizar los derechos humanos, por ejemplo asegurando que las entidades privadas no violen los derechos de los individuos.
2. El trato a las personas cuyos actos de violencia pongan en peligro el goce y ejercicio de los derechos humanos fundamentales de otros individuos. En este sentido, el Dr. Robinson sugirió que, sin perjuicio de la responsabilidad final del Estado por las violaciones de los derechos humanos aun cuando éstas sean cometidas por los individuos privados, podría crearse un régimen conforme al

- cual también pueda responsabilizarse a los grupos armados irregulares por las violaciones de los derechos humanos de las que sean responsables.
3. La necesidad de que los gobiernos recién elegidos, pese a las dificultades que esto conlleve, cumplan con su responsabilidad de investigar, procesar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos perpetradas en períodos de dictadura militar, y que al hacerlo no ignoren la necesidad de promover la reconciliación. El Dr. Robinson mencionó en este sentido que la Comisión ha constatado que las leyes de amnistía son incompatibles con las disposiciones de la Convención y que, por ende, los Estados deben encontrar otras vías para armonizar el deber de investigar con la necesidad de la reconciliación.
 4. La actitud de los Estados que han elegido gobiernos en fecha reciente, después de muchos años de régimen militar. La necesidad de insistir en que esos Estados cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos conforme a la Convención y a la Declaración Americana, pero reconociendo al mismo tiempo que la democracia es una planta delicada que ha de cultivarse con sumo cuidado. El Dr. Robinson sugirió que la Comisión y otros órganos pueden demostrar mayor sensibilidad respecto de la situación delicada de las nuevas democracias, quizás mediante el uso explícito de la doctrina al margen de apreciación. Sugirió que la Corte no debe usar un estándar menos estricto en el caso de las democracias nuevas o inestables.
 5. La necesidad de perfeccionar y ampliar la función cuasi judicial de la Comisión. El Dr. Robinson puso énfasis en la importancia de aumentar el número de decisiones que pronuncia la Comisión a fin de satisfacer las demandas legítimas de quienes plantean casos ante ese órgano. Manifestó que, a fin de asegurar un caudal mayor de decisiones, la OEA debe cumplir cabalmente su deber de brindar a la Comisión recursos adecuados. Afirmó que es claramente inadecuado el régimen de dos sesiones por año, porque no permite a la Comisión concentrarse en el sistema de casos y elaborar una jurisprudencia clara.
 6. La responsabilidad del hemisferio ante sus poblaciones indígenas. El Dr. Robinson manifestó que los Estados miembros de la OEA tienen la obligación de propiciar la rápida adopción del proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas que preparó la Comisión y trabajar por la adopción de una Convención obligatoria en relación con este tema.
 7. La necesidad de que en el hemisferio se ponga igual énfasis en el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, como en los civiles y políticos. A este respecto, el Dr. Robinson observó que en la nueva realidad democrática, la democracia conseguida por medio de elecciones libres y limpias carecerá de sentido si no mejora la situación económica de los pobres y los desfavorecidos.
 8. La necesidad de que en el hemisferio se acuerde una enunciación de los principios fundamentales e irrevocables de una sociedad democrática. En este

aspecto, el Dr. Robinson sugirió que la OEA solicite a la Comisión que prepare un proyecto de Declaración de los Principios de una Sociedad Democrática. Estos principios podrían adquirir un contexto normativo si se los adoptara como protocolo a la Convención; de este modo, su infracción por un Estado parte significaría el incumplimiento de una obligación internacional. Una acción de esta índole daría cuerpo a la jurisprudencia de la Corte que establece la importancia de una sociedad democrática y buscaría asegurar que para llamar democrática a una sociedad se requiriese una justificación más amplia que la simple cubierta de las elecciones populares.

Exposición del Dr. Asdrúbal Aguiar

El Dr. Asdrúbal Aguiar, Ministro de la Secretaría de la Presidencia de Venezuela, inició su exposición haciendo notar que el sistema interamericano de derechos humanos es uno de los hijos del conflicto Este-Oeste que surgió como consecuencia de la segunda guerra mundial. Se levantó dentro de un sistema jerárquico que soporta firmemente la idea de la soberanía de las naciones, pero con la convicción simultánea de que la misma no puede ser utilizada para evitar el desarrollo de temas fundamentales como los derechos o el mantenimiento de la paz internacional.

El Dr. Asdrúbal Aguiar puntualizó que la protección internacional de los derechos humanos se encuentra basada en la convicción de que los mismos no derivan su esencia del Estado que los protege, sino de las características inherentes a la condición misma del ser humano. El Estado debe siempre servir al individuo, aun cuando ello a veces entre en conflicto con el deber de auto-resguardar su soberanía. En muchas oportunidades los Estados no dan fiel cumplimiento a esta obligación y es allí donde se hace palpable la necesidad de un sistema internacional de protección.

El Dr. Aguiar explicó la naturaleza subsidiaria del sistema internacional de derechos humanos. Subrayó la importancia del principio, disertando a su vez acerca de que en la era corriente no es siempre el Estado quien asume regularmente el rol de enemigo de los derechos humanos. Puntualizó que la situación no sólo abarca hoy el ámbito de Estados soberanos y todopoderosos, sino el dominio en ellos y sobre ellos de nuevos actores nacionales e internacionales sumamente poderosos y absolutamente indiferentes acerca del valor fundacional de los derechos humanos y de su sistema de protección.

El Estado contemporáneo sufre una severa crisis de gobernabilidad, auspiciada por el cambio de la historia, las nuevas reglas de la economía y el desplazamiento de parte de sus competencias públicas hacia el ámbito supranacional y hacia los ámbitos de la localidad; todo ello, sin contar con los fenómenos metastásicos de la institucionalidad representados por el narcotráfico, la narcoguerrilla y la corrupción. Son circunstancias que indican, cuando menos, el advenimiento de un estadio más

complejo en lo interno e internacional, signado por la diversificación de los actores con potencia y que por ello tendrán que ser convocados como sujetos con responsabilidad de cara a las normas del Derecho interno e internacional. Lo inadmisibile, pues atenta contra la dispersión social sin que ello signifique desconcentración funcional de la actividad pública, es la tesis que predica la finitud del eslabón estatal, por ser el único y verdadero responsable de los atentados contra la libertad; tesis, por cierto, muy arraigada en la vieja cultura marxista y también en la contracultura marxista posperestroika. En la revisión, entonces, del sistema de protección de los derechos humanos, más podría dejar de considerarse la situación de debilidad de esa expresión asociativa que es el Estado, nexo crucial y necesario en el fortalecimiento de una sociedad democrática y solidaria. Un Estado fuerte, sin contención, atenta contra la libertad y los derechos de la persona; un Estado débil, carente de fortalezas, auspicia sociedad regresivas y desarticuladas, en las que desaparece toda noción de respeto y de garantía a la dignidad del hombre.

Exposición del Profesor Leo Zwaak

El Profesor Leo Zwaak analizó las reformas que adoptó el sistema europeo de derechos humanos en años recientes, con especial referencia al Protocolo 11. En primer lugar, señaló que el número de casos que trata la Comisión Europea aumentó considerablemente en los últimos años: de unos 400 casos que recibían anualmente durante los años ochenta, a miles en el presente. Se prevé que la afluencia de casos al sistema europeo aumente a medida que sean admitidos nuevos miembros con problemas significativos de derechos humanos.

El Profesor Zwaak dijo que las reformas recientes, mediante las cuales se unirán la Comisión y la Corte del sistema europeo de protección de los derechos humanos, no cuentan con apoyo universal. Los Países Bajos y Suecia, por ejemplo, apoyan el mantenimiento de la Comisión y su conversión en una especie de tribunal de primera instancia, con algunas modificaciones de sus procedimientos. El Gobierno de los Países Bajos sigue negándose a ratificar el Protocolo.

El Profesor Zwaak explicó a continuación las profundas reformas que contiene el Protocolo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Dicho Protocolo, que dispone la unificación de la Comisión y la Corte formando un solo tribunal, se abrió a la ratificación en 1994 y se previó que entrara en vigor a breve plazo, pero ahora parece que no cobrará vigencia por mucho tiempo.

Seguidamente explicó que la nueva Corte se dividirá en comités (de tres miembros), cámaras (de siete miembros), la Gran Cámara (17 miembros) y la Corte en pleno. El plenario no considerará casos sino que dictará normas reglamentarias y demás.

La cuestión de la admisibilidad será resuelta en el ámbito del comité. Si todos los miembros de un comité que trate un caso convienen en que éste es inadmisibile, la cuestión queda resuelta en forma definitiva. Si un miembro del comité discrepa, la

cuestión de la admisibilidad se somete a decisión de una cámara. Los requisitos de admisibilidad no han cambiado.

En el marco del nuevo sistema, podrá reputarse un caso inadmisibile aún después de la declaración de admisibilidad. El Profesor Zwaak manifestó que este es un problema del sistema reformado porque permite que los Estados cuestionen la admisibilidad durante todo el trámite del caso, en lugar de cerrar esa etapa procesal y pasar a decidir sobre el fondo.

Si se considera que el caso es admisible, una cámara de la Corte tratará de obtener una solución amistosa; si ésta no se alcanza, la cámara decidirá sobre el fondo del asunto.

Cualquiera de las partes en el caso ante la Corte podrá solicitar, dentro de un plazo de tres meses contado a partir del pronunciamiento de la cámara sobre el fondo, que el caso sea considerado por la Gran Cámara. Un panel de cinco miembros de la Gran Cámara decidirá si ésta considerará el caso. Generalmente, la Gran Cámara aceptará entender en el caso si, por ejemplo, éste plantea cuestiones jurídicas no analizadas con anterioridad.

A continuación, el Profesor Zwaak señaló algunas de las ventajas del nuevo sistema, a saber:

1. El Comité de Ministros, órgano político del Consejo de Europa, tendrá escasa actuación en el trámite de los casos. Su función se limitará a asegurar la observancia de los pronunciamientos de la Corte.
2. El nuevo artículo 35 prevé explícitamente la posibilidad de *amicus curiae*.
3. El sistema reformado ofrecerá mayor transparencia, merced al establecimiento de la Corte como el órgano central de protección. De este modo, se garantizará la publicidad en todos los procedimientos.
4. El individuo tendrá acceso directo a la Corte.

El Profesor Zwaak sugirió, sin embargo, que el sistema reformado tiene problemas e insuficiencias considerables que harán de él un instrumento más débil en cuanto a la protección de los derechos humanos.

Exposición del Dr. Santiago Corcuera

El Dr. Santiago Corcuera hizo uso de la palabra en nombre del Dr. Jorge Madrazo, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, quien no pudo asistir al Seminario. Brindó una sinopsis de la historia de las relaciones entre los derechos humanos y los órganos que se han creado para proteger esos derechos. También ofreció una visión y un análisis históricos de la evolución de la institución de los "ombudsmen" de los derechos humanos en América Latina. En este sentido, señaló que el defensor de los derechos humanos u ombudsman sirve como intermediario entre el individuo y el Estado.

El Dr. Corcuera formuló varias propuestas concretas. Manifestó que la OEA debía establecer un precedente que permitiera a los "ombudsmen" de América Latina participar en las reuniones de la Organización cuyo propósito fuera el tratamiento de problemas de derechos humanos. Sugirió también que la OEA debería establecer contacto con las Naciones Unidas y solicitar la aprobación de un estatuto que permitiera la participación de los "ombudsmen" en las actividades de las Naciones Unidas con carácter de "órganos especializados". Destacó la importancia de brindar a los "ombudsmen" acceso directo a los foros internacionales, para asegurar la independencia de la institución, eliminando la necesidad de que éstos soliciten un cargo en la delegación del gobierno.

El Dr. Corcuera también sugirió que debería requerirse a las personas afectadas por violaciones de los derechos humanos que inicien y aguarden la finalización de procedimientos ante la oficina del "ombudsman" antes de poder presentar una petición a la Comisión. Manifestó que si no se había agotado el proceso previsto ante el "ombudsman", la Comisión debería considerar la petición inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. Si bien el carácter no obligatorio de las recomendaciones del "ombudsman" podría alentar la no aceptación de la institución del "ombudsman" como un recurso interno adecuado, consideró que una posición de esta naturaleza sería excesivamente formalista.

El Dr. Corcuera dijo que el papel de la Comisión en relación con el "ombudsman" podría ser el de ejecutor de sus recomendaciones. Dijo que la Comisión debería aceptar las decisiones de los "ombudsmen" que establezcan violaciones a los derechos humanos, estableciendo *prima facie* la existencia de la violación. En ese caso, simplemente se solicitaría a la Comisión que evaluara el cumplimiento, por parte del gobierno, de las recomendaciones del "ombudsman" y ejecutara el pronunciamiento de éste.

El Dr. Corcuera señaló que la institución del "ombudsman" debe ser independiente y sus decisiones no deberían estar sometidas a revisión de órganos nacionales o supranacionales.

Exposición del Dr. José Miguel Vivanco

El Dr. José Miguel Vivanco señaló que en América Latina ha habido progresos importantes en materia de derechos humanos, pero también destacó el hecho de que en el hemisferio continúan produciéndose graves violaciones a estos derechos aun bajo gobiernos democráticos. Agregó que los recursos judiciales internos que tienen a su alcance las víctimas de violaciones a los derechos humanos carecen de efectividad para garantizar una protección adecuada. Por consiguiente, señaló, el sistema internacional de protección de los derechos humanos es esencial para prevenir las violaciones y denunciar la impunidad. En este sentido, el papel de la Comisión y el de la Corte son vitales.

Destacó que actualmente muchos gobiernos reconocen abiertamente las violaciones de los derechos humanos que ocurren en sus países y tratan de mejorar la situación. El Presidente Cardoso, del Brasil, por ejemplo, ha señalado la necesidad de elaborar e implementar un plan de acción para proteger los derechos humanos en su país.

El Dr. Vivanco manifestó que muchas organizaciones gubernamentales se sienten preocupadas por la posibilidad de que muchos Estados que hablan de reforma y del fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, en realidad abriguen la intención de debilitarlo. En este sentido, indicó que la propuesta que se ha debatido acerca de la unificación de la Comisión y de la Corte no es positiva. Afirmó que en América Latina es fundamental contar con la supervisión constante de la Comisión y que el tratamiento de casos individuales por la Corte no cumpliría por sí solo, cabalmente, esta función. El Dr. Vivanco manifestó que las reformas deben orientarse, en cambio, a asegurar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos *locus standi* ante la Corte pues, en la actualidad, esas personas no gozan de la garantía del debido proceso en los casos contenciosos que se tramitan ante ésta. Instó, concretamente, a que la OEA apoye esta propuesta, permitiendo que organizaciones no gubernamentales y otros representantes de las víctimas que actualmente actúan como asesores de la Comisión en el trámite de casos ante la Corte, puedan actuar como litigantes independientes.

El Dr. Vivanco sugirió que la OEA debería:

1. Brindar mayores recursos al sistema de derechos humanos;
2. Conceder mayor autonomía al sistema de derechos humanos;
3. Despolitizar el sistema de derechos humanos y rechazar el uso de argumentos que no sean jurídicos; y
4. Crear un sistema de seguimiento de las recomendaciones de la Comisión.

El Dr. Vivanco señaló que no sería útil crear un sistema más confidencial. También calificó como problemática el uso excesivo de opiniones consultivas que, a su entender, se han usado para solucionar problemas de procedimiento menores suscitados en casos específicos, evitando al mismo tiempo llevar un caso contencioso ante la Corte. Finalmente, el Dr. Vivanco indicó que los Estados no deberían usar el mecanismo del juez *ad hoc*, sino que deberían tratar de preservar la imparcialidad de la Corte.

El Dr. Vivanco afirmó que la Comisión debe mejorar sus procedimientos, entre otras cosas mediante la clarificación de los requisitos de admisibilidad de una petición individual y la elaboración de criterios para remitir casos a la Corte Interamericana.

III. PREGUNTAS Y COMENTARIOS

El Decano Claudio Grossman manifestó al panel su preocupación por la inexistencia de mecanismos para prevenir emergencias y, en este sentido, destacó la necesidad de fijar prioridades para que situaciones de esta naturaleza puedan tratarse adecuadamente. Señaló, asimismo, que actualmente las violaciones a los derechos humanos suelen ocurrir aun cuando los gobiernos no implementan políticas para apoyarlas. Indicó que la Comisión necesita recibir más ideas acerca de la forma de trabajar con los gobiernos para prevenir esas violaciones, permitiéndole al mismo tiempo a este órgano distanciarse de una dinámica de enfrentamiento con los mismos.

El Profesor Héctor Faúndez concordó con el cuestionamiento del Dr. Vivanco respecto a la conveniencia de utilizar el mecanismo del juez *ad hoc*. Señaló que la idea de incluir un juez *ad hoc* del país al que se ha llevado a comparecer ante la Corte surge de la práctica de los litigios internacionales entre Estados; en el sistema regional, esa práctica fue copiada del sistema europeo, pero en forma inapropiada. Señaló que la Corte debe establecer, mediante jurisprudencia, los requisitos que deben cumplir las personas llamadas a desempeñarse como jueces *ad hoc*. Respecto de este tema, el Dr. Pedro Nikken afirmó que ha habido varios jueces *ad hoc* que actuaron con absoluta imparcialidad.

La Profesora Dinah Shelton cuestionó la utilidad de seguir tomando al sistema europeo como modelo. Señaló que generalmente los casos europeos entrañan cuestiones de derecho, a diferencia de la situación latinoamericana, en que los casos generalmente se refieren a cuestiones de hecho. Por ende, la Comisión tiene un papel importante como órgano de constatación de hecho, en el sistema regional. A continuación el Dr. Robinson manifestó que coincidía con lo expuesto por la Profesora Shelton. El Profesor Leo Zwaak advirtió contra la propuesta de suprimir la Comisión en el sistema regional con el fundamento de que ahora los casos latinoamericanos están más orientados a las cuestiones de derechos, como ocurre en el sistema europeo. Señaló que después de un tiempo de tratar casos que entrañan cuestiones de derecho, Europa actualmente enfrenta problemas de violencia que conllevan cuestiones de hecho más complicadas. Señaló, asimismo, que el sistema europeo tiene un amplio margen para el perfeccionamiento.

La Lic. Mariclaire Acosta destacó la importancia del "ombudsman" en América Latina, pero señaló que dicha institución es aún muy débil en muchos países y como consecuencia de ello, carece de jurisdicción en ciertos tipos de casos. Opinó que mientras la institución del "ombudsman" siga aquejada por esa debilidad, será inapropiado tratar de establecer un vínculo más fuerte entre ella y el sistema de derechos humanos de la OEA. El Dr. Asdrúbal Aguiar contestó poniendo énfasis en que el sistema internacional no debe estimular la debilidad de los Estados que traten

de proteger los derechos humanos. Dijo que el apoyo a la institución del “ombudsman” sería una forma de apoyar al Estado, porque el “ombudsman” surge de la sociedad en una forma democrática.

La Sra. Ligia Bolívar señaló que quizás la cuestión a considerar no sea simplemente de que existe una nueva realidad con un conjunto nuevo de problemas, sino que se han sumado problemas nuevos a los antiguos que siguen existiendo. El Dr. Robinson respondió a este comentario, señalando su acuerdo en cuanto a que los problemas antiguos coexisten con los nuevos.

El Dr. Leo Valladares analizó el papel de los “ombudsmen” en América Latina indicando que este es un momento de desarrollo de esta institución. Señaló que en los últimos años se han desarrollado varias asociaciones internacionales que agrupan a representantes de dichas instituciones, entre ellas la Federación Interamericana de Ombudsmen y el Consejo Centroamericano de Protegedores de los Derechos Humanos. Manifestó que los “ombudmen” y los sistemas de derechos humanos deben trabajar juntos, quizá prestándose asistencia mutua para la investigación de casos donde se alegan violaciones a dichos derechos. La institución del “ombudsman” también podría supervisar la aplicación de las medidas cautelares que ordene la Comisión y trabajar con el objeto de asegurar que las leyes internas se ajusten a las exigencias del derecho internacional. El Dr. Valladares sugirió que los “ombudsmen” también deberían tener un papel ante la Corte, aun cuando esto pueda obligar a una reforma de la Convención. Finalmente, observó que hay “ombudsmen” que están presentando casos ante la Comisión.

El Dr. Jorge Cuervo manifestó que, a su parecer, los Estados se encuentran en desventaja en los procedimientos ante el sistema interamericano debido, por ejemplo, a los requisitos de carga de la prueba que impone el sistema. Solicitó que se considere esta situación para determinar si es apropiada.

El Dr. Frank LaRue, destacó la importancia de definir los criterios de admisibilidad que utiliza la Comisión en la tramitación de casos individuales, así como los criterios a partir de los cuales se decide referir un caso a la Corte. Señaló, sin embargo, que esos criterios no deben ser restrictivos sino que deben tratar de abrir el acceso a grupos que tradicionalmente no han hecho uso del sistema. En respuesta a los comentarios del Dr. LaRue, el Dr. Vivanco convino en que el requisito de agotamiento de los recursos internos es el obstáculo más difícil con que tropiezan los peticionarios para lograr acceso a la justicia. Indicó que los Estados deben considerar este requisito como una obligación de mejorar sus instancias judiciales internas. No obstante, mientras en la jurisdicción interna no existan recursos eficaces, es importante que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan acceso al sistema internacional. Respecto de este tema, el Dr. Vivanco dijo que es muy peligrosa la propuesta de crear una política de discrecionalidad o

selectividad en la admisión de los casos. Según el Dr. Vivanco, un cambio así politizaría un sistema que debe procurar la despolitización.

La Dra. Eddy Manzo señaló que habida cuenta de que la Comisión se encuentra en una situación complicada por tener que actuar en el doble papel de adjudicador y litigante, quizás sería positiva la sugerencia de unirla en un solo órgano con la Corte. El Dr. Pedro Nikken respondió a esta sugerencia haciendo hincapié en que la Comisión cumple una función que no puede cumplir un tribunal. Aseveró que la unión de la Comisión con la Corte constituiría la pérdida de una oportunidad para que los Estados y las víctimas resuelvan situaciones relacionadas con los derechos humanos, sin entrar a las formalidades del trámite ante la Corte.

El Dr. Fabián Salvioli destacó que los Estados siguen siendo los principales responsables de las violaciones de los derechos humanos y sugirió que se cree un fondo con contribuciones voluntarias de los Estados para apoyar a los órganos de la OEA especializados en este tema. Asimismo señaló que los Estados podrían demostrar su compromiso con la protección de los derechos humanos, estableciendo un estatuto consultivo para las organizaciones no gubernamentales ante la OEA y ratificando la Convención Americana.

El Dr. Pedro Nikken cerró el debate del panel señalando que el sistema interamericano de derechos humanos no ha podido desarrollarse por falta de recursos y de voluntad política. Manifestó que el objetivo de proteger a los individuos sigue siendo positivo y que los gobiernos siguen considerando los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte como sanciones políticas. Destacó que, en cambio, deben ver al sistema como la instancia final de un sistema democrático y, por lo tanto, integrar el sistema en el programa político de los Estados. Cualquier reforma, en su opinión, debe apuntar a que el sistema funcione mejor.

Minutas - Panel IV

OTRAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN

Moderador: *Dr. Alvaro Tirado Mejía*

Panelistas: *Emb. Edmundo Vargas Carreño*
Prof. Thomas Farer
Prof. Felipe González
Prof. Dinah Shelton

I.

TEMAS DISCUTIDOS EN EL PANEL

1. Visitas *in loco*. Informes especiales - contenido.
2. Estructura del Informe Anual de la Comisión. Evaluación de la práctica de la Comisión y normas reglamentarias.
3. Relatores y la preparación de estudios especiales. Práctica de la Comisión. Desarrollo de esta facultad.
4. El rol de la Comisión en la promoción de los derechos humanos.
5. Facultad de la Comisión para formular recomendaciones. Práctica y relevancia de esta competencia.
6. Métodos de interpretación de tratados.
7. Relaciones con el Derecho Internacional Humanitario.

II.

EXPOSICIÓN DE LOS PANELISTAS

Exposición del Embajador Edmundo Vargas Carreño

El Embajador Vargas felicitó al Decano Grossman por su oportuna iniciativa de organizar este momento de reflexión sobre el sistema interamericano y las alternativas para su perfeccionamiento. Señaló que a su criterio, la reforma del sistema es necesaria. El tema de su presentación, la interpretación de la Convención Americana, afecta la competencia de la Comisión y de la Corte. Los Estados, los pueblos y los "usuarios" del sistema están exigiendo un sistema eficaz, predecible y con normas claramente definidas.

Una razón adicional para subrayar la importancia de este tema es la conexión entre el derecho constitucional y el derecho internacional, a la que ya hizo referencia el Dr. Ayala. En América Latina hay una tendencia a incorporar los tratados sobre derechos humanos en las constituciones nacionales, como ocurre, por ejemplo, en Perú, Brasil, Nicaragua, Chile y Argentina. Subrayó la necesidad de que los textos de los tratados sean muy claros para que no se presten a interpretaciones extensivas.

El origen de la Comisión, señaló, no radica en un tratado sino en una resolución política. El instrumento principal que la Comisión ejecutó durante años no es un tratado sino la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Al no encontrarse limitada por los términos de un tratado, la Comisión pudo iniciar una expansión progresiva de sus funciones: recibir quejas, preparar informes, formular recomendaciones a los gobiernos, iniciar quejas de *motu proprio*, y presumir como verdaderos los hechos relatados por los peticionarios si el gobierno no los contradice —lo que después se convirtió en el actual artículo 42 del Reglamento. Es interesante estudiar cómo el requisito de seguridad jurídica se concilia con la expansión progresiva de las normas.

Para conciliar la seguridad jurídica con la expansión progresiva de las normas sobre derechos humanos, deberán tenerse en cuenta dos elementos:

- a) la *opinio juris* de los Estados: Los Estados pueden expresar su consentimiento o conformidad con la expansión de las normas aun por aquiescencia; por ejemplo, los Estados miembros de la OEA estuvieron de acuerdo con la expansión de la competencia de la Comisión para que ésta pudiese recibir quejas individuales en Río de Janeiro en 1965; otro ejemplo es la aquiescencia de los Estados en cuanto a que la Comisión efectúa visitas *in loco*, formalizada mediante la inclusión de una disposición en sus estatutos en la Asamblea General que tuvo lugar en La Paz;
- b) respeto por la Convención: no se puede ir más allá del contenido del Pacto de San José con respecto a los derechos sustantivos. Pueden agregarse, por medio de Protocolos, derechos que no estaban originalmente incluidos en la Convención, pero los derechos que no están incluidos en la Convención no pueden ser invocados por interpretación. Por ejemplo, en un comunicado de prensa de la Comisión sobre las poblaciones indígenas se afirmaba que la Convención Americana protege “los derechos de las minorías”, pero no existe ningún artículo en la Convención que proteja estos derechos. En relación a otro ejemplo —la protección de los derechos de los homosexuales—, señaló que no objetaba la sustancia sino el hecho de que estos derechos no están expresamente protegidos por el texto de la Convención Americana.

Con respecto a las normas de procedimiento, existen ciertos problemas con los artículos 50 y 51 de la convención Americana. El Embajador Vargas opinó que la Comisión ha interpretado correctamente el artículo 50 y ha modificado

apropiadamente su Reglamento. El artículo 50 se refiere al informe inicial que es confidencial y que, de conformidad con la Convención, será transmitido únicamente al Estado interesado. Subrayó asimismo la importancia de la igualdad de las partes en el procedimiento. Planteó el caso de Chile, en el que el Gobierno recibió un informe, supuestamente el final ((artículo 51) y posteriormente se presentó un tercer informe que no tenía valor jurídico porque había sido modificado después de haber sido transmitido al Gobierno como informe final y esto, señaló, es un error muy grave por parte de la Comisión.

¿Cómo se interpreta la Convención? El Embajador Vargas sugirió que hay dos tipos de normas para interpretar los tratados: las normas del derecho internacional y las del derecho internacional de los derechos humanos.

En relación al derecho internacional, el instrumento principal para la interpretación de los tratados es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, específicamente los artículos 31 y 32, que prescriben cuatro elementos para la interpretación:

- (i) buena fe;
- (ii) significado literal del texto;
- (iii) contexto;
- (iv) objeto y fin del tratado.

También pueden examinarse los trabajos preparatorios, preparados con base en las discusiones mantenidas antes de la adopción del tratado, para determinar las circunstancias que imperaban en el momento de su elaboración. En este sentido, por ejemplo, según las actas de la Conferencia especializada de 1969, al momento de elaborarse la Convención se estableció que la Comisión asumiría la función de un Ministerio Público ante la Corte.

Otras normas de derecho internacional son posteriores a la adopción del tratado. La Opinión Consultiva de la CIJ sobre Sudáfrica en Namibia modificó los criterios prevalecientes de interpretación: en lugar de considerar la fecha de adopción del tratado, se centraba ahora en el momento de su interpretación. Siguiendo este enfoque, la Declaración Americana no debería interpretarse en su contexto de 1948, sino en términos del sistema interamericano actual.

En cuanto al derecho internacional sobre derechos humanos, el artículo 29 de la Convención Americana establece que uno no puede ejercer un derecho en detrimento de otro derecho, la Convención Americana no puede limitar otras leyes, tratados, etc., y el principio fundamental es que los derechos deben armonizarse. En el caso chileno al que se hizo referencia previamente, el Embajador Vargas sostuvo que la Comisión armonizó la libertad de expresión (artículo 13) con el derecho al respeto de la honra (artículo 11), pero posteriormente anuló su informe.

La jurisprudencia de la Corte afirma que la especificidad de los derechos asegura la protección efectiva de los derechos humanos. En el caso Cayara, en el párrafo 63, la Corte equilibró “la protección de los derechos humanos” con la “seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y la confiabilidad de la tutela internacional”.

Finalmente, el Embajador Vargas concluyó que lo más importante para la protección de los derechos humanos es un sistema que sea creíble y que inspire confianza.

Exposición del Profesor Thomas Farer

El Profesor Farer reflexionó sobre el período en que formó parte de la Comisión, entre 1976 y 1983, y agradeció la oportunidad que se le brinda para intercambiar recuerdos e ideas. Se refirió al tema de los informes especiales, y señaló que durante el ejercicio de su cargo, el personal de la Secretaría se encargaba de tramitar los casos individuales y sólo ocasionalmente se llegaba a una resolución. Se dedicaba la mayor parte del tiempo y de las energías a las visitas *in situ* y a la redacción de informes especiales, y eso era tan inevitable que el asunto ni siquiera merecía discusión.

Los elementos que llevaban a este consenso eran el hecho de que el hemisferio se debatía en un estado de emergencia continuo y estaba en pie de guerra contra los derechos humanos fundamentales. Esa situación dio lugar a que la Comisión y la Secretaría Ejecutiva creyesen que el mandato de este órgano era denunciar estas violaciones con todo detalle, para coadyuvar a mitigar la agonía de los pueblos del hemisferio. Pero por otra parte, no abundaban otros grupos que pudieran cumplir con la “misión de denuncia” de similar manera a como lo hacía la Comisión. Amnistía Internacional, por ejemplo, prestaba atención episódica a América Latina y era considerada una asociación izquierdista de “tontos útiles”. El General Somoza de Nicaragua dijo que el levantamiento contra su régimen se debía a una conspiración de la izquierda. Repetía esta aseveración en la televisión de Estados Unidos. La Comisión, en su informe sobre Nicaragua, no incluyó recomendaciones al gobierno, dado que consideraba que éste en sí mismo era el principal problema, pero cuando se le preguntó a Somoza si pensaba que los miembros de la Comisión eran simpatizantes de la izquierda, respondió: “No, estaban equivocados, pero no eran de izquierda”. Debido a sus integrantes, como Andrés Aguilar y César Sepúlveda, la Comisión tenía cierto “cachet”. Human Rights Watch/Americas no existía y las Naciones Unidas no eran una opción viable porque simplemente declaraban normas pero no las ponían en práctica.

Los acontecimientos parecían confirmar que la denuncia podía tener consecuencias en la mitigación de graves violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de Argentina, el informe de la Comisión ayudó a diversos sectores representativos de la sociedad a expresarse de manera más abierta. En Nicaragua,

donde existía una guerra civil interna, la preocupación externa daba cierta fuerza a las denuncias de la Comisión.

Los informes de la Comisión entrañaban una gran inversión de tiempo y de energía. “¿Cuál era el problema con los casos? En Europa, el trámite de casos era la actividad central del sistema, pero la diferencia era que en Europa el sistema trataba con cuestiones de derecho y no de hechos. Era probable que los gobiernos adoptasen las decisiones de la Corte Europea. Los casos se referían a políticas que se encontraban al margen de las cuestiones de seguridad del Estado. El hecho de que se descubriese que se había violado la Convención Europea no amenazaba a las clases que respaldaban al Gobierno. En la década de los años 70, los casos presentados ante la Comisión se referían a cuestiones de hecho, y los gobiernos siempre negaban las denuncias y se rehusaban a cooperar con la Comisión. Una decisión adversa se hubiese considerado como una amenaza al gobierno en su empeño por llevar a cabo su proyecto político, cual era la exterminación de la oposición. El problema era siempre el de la ineficacia de los recursos de la jurisdicción interna. En 1973, se presentaron 28 casos nuevos ante la Comisión (y 25 que habían quedado pendientes de años anteriores). En 1980 había 7.000 casos, lo que hizo imposible su tramitación. Actualmente, las cosas han cambiado, pero sin embargo continúan las violaciones de los derechos humanos y siempre contra las clases populares.

Se han hecho grandes avances en el hemisferio, y las violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal ya no son cuestiones de alta política. Sin embargo sigue habiendo violaciones, como la masacre de los campesinos sin tierras en Brasil, los niños de la calle de Candelaria, o la masacre del Parque São Lucas, etc. y aun cuando los gobiernos, como el de Brasil, están tratando de actuar con responsabilidad, continúan las violaciones y el Estado tiene capacidad limitada para controlar las fuerzas de seguridad.

Si bien actualmente los gobiernos son electos popularmente, el imperio de la ley continúa siendo muy débil y, como resultado de ello, el número de casos se ha elevado a un nivel inmanejable, porque el poder civil no controla las fuerzas de seguridad y la impunidad continúa.

El Profesor Farer se refirió a la cuestión del fortalecimiento de los relatores y de la institucionalización de la protección de los derechos humanos. A su criterio, dadas las condiciones actuales, la Comisión deberá invertir más energía en el trámite de casos, porque continúan ocurriendo violaciones graves.

Finalmente destacó que en un hemisferio donde las normas interamericanas son más flexibles y poderosas que las de Europa, no deberíamos tratar de limitar las instituciones de protección. A su criterio, los europeos están comenzando a darse cuenta de que no pueden hacer frente a las violaciones crónicas de derechos humanos y están comenzando a observar nuestro sistema.

Exposición del Profesor Felipe González

El Profesor González señaló que una de las principales funciones de la Comisión es la elaboración de informes sobre países, los que normalmente se incluyen en el capítulo IV de su informe anual. En el informe de 1995, sin embargo, no se incluyó el capítulo IV. La Comisión ha prometido reintroducirlo en el informe anual de 1996, una vez reexaminados los criterios de selección de los países.

En años anteriores, el capítulo IV por lo general se refería a las dictaduras, pero ahora que el hemisferio ha regresado a la democracia, algunos países han cuestionado la utilidad de los informes sobre países. Cabe señalar que nuestras democracias son débiles y no hay ninguna garantía de que no volverán a instaurarse dictaduras. Los militares interfieren con el imperio de la ley y no existe una plena participación de la sociedad.

Antes de 1973, Chile gozaba de cierta estabilidad social, pero su sistema democrático no tenía raíces firmes. Pinochet no cayó del cielo; lo sucedido en 1973 tuvo su origen en las deficiencias de la sociedad chilena de esa época. Actualmente, muchos países padecen desigualdad y las amenazas a la democracia no han desaparecido.

Se requieren diferentes instrumentos para combatir las violaciones de los derechos humanos. En el sistema europeo, los Estados ganan muchos casos, las cuestiones son de índole jurídica y el sistema interpreta problemas de derecho. En el sistema interamericano, los Estados se encuentran en una posición diferente porque los casos se refieren a cuestiones de hecho. A su criterio, es necesario que la Comisión continúe presentando informes sobre países para señalar las violaciones sistemáticas de derechos humanos. Por otro lado, sugirió que la Comisión también debería elaborar informes temáticos que se refieren a cuestiones tales como el sistema carcelario.

Finalmente, resaltó que otros órganos internacionales no efectúan visitas *in loco* ni publican informes especiales. La Comisión debe continuar realizando estas visitas pues le dan mayor visibilidad y constituyen su verdadera presencia en el hemisferio.

Exposición de la Profesora Dinah Shelton

La Profesora Shelton enumeró las diferentes funciones de la Comisión, prescritas en el artículo 41 de la Convención Americana, y también las que prescribe la Resolución de la Asamblea General del 8 de junio de 1991, según la cual solicita a la Comisión: supervisar el respeto de derechos específicos; informar sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros; informar sobre las actividades de grupos armados irregulares; estudiar el impacto de condiciones económicas desfavorables en los derechos humanos; continuar estudios previos; prestar especial atención a los menores, la mujer, los minusválidos, etc.; reunirse periódicamente con los jueces de la Corte; mejorar la capacitación y la asistencia

técnica, etc. Es imposible que la Comisión pueda llevar a cabo todas estas actividades, señaló la Profesora Shelton, porque no cuenta con los recursos financieros ni humanos. A su criterio, la Comisión deberá concentrarse en fortalecer el procedimiento de peticiones.

El procedimiento de peticiones fue creado para resolver y evitar violaciones. Se apoya en casos únicos y revela un problema estructural subyacente: los casos pueden provenir de Estados donde la situación no sea necesariamente la peor. El procedimiento de peticiones puede ser un incentivo para una represión más fuerte.

El procedimiento de peticiones se asemeja a los informes periódicos de los Estados en otros sistemas de derechos humanos. Este tipo de informes no se recomienda para el sistema interamericano porque los Estados ya están excesivamente agobiados, pero sería útil que la Comisión recibiese los informes que éstos envían a los órganos creados por otros tratados.

Los informes especiales tienen un propósito esencial en el sistema interamericano, pero son percibidos como una sanción. Si, en su lugar, hubiera una vigilancia en todo el sistema, no serían percibidos de esta forma.

El sistema necesita una Comisión y una Corte con dedicación exclusiva, y no tiene sentido añadir más integrantes a ninguno de estos dos órganos si no incrementamos el número de sesiones o la longitud de las mismas, porque no se resuelve el problema esencial. Es preferible utilizar los fondos para convocar reuniones adicionales y contratar más personal en lugar de añadir nuevos miembros. Además, el proceso de selección de los integrantes de la Comisión y de los jueces de la Corte es importante y necesita mejorarse; contar con una Comisión de dedicación exclusiva deficiente es peor que tener una buena aunque trabaje a jornada parcial.

III. PREGUNTAS Y COMENTARIOS

El Embajador Vargas Carreño afirmó que debe alentarse a la Comisión a que continúe efectuando visitas *in loco* y preparando informes especiales, dado que sirven como iniciativa para que los gobiernos sigan las recomendaciones de la Comisión. Las visitas, mientras él era Secretario Ejecutivo de la Comisión, eran resultado de una solicitud de un órgano político de la OEA, o de una decisión de la Comisión, o bien de una invitación del gobierno.

A la pregunta ¿qué tipo de informes deben incluirse en el Informe Anual?, respondió que los criterios a tomar en consideración son: plazo límite de un año, y que se trata de informes que sean una continuación de los informes generales cuando las circunstancias ameriten la actualización.

Las visitas *in loco* preceden la preparación de los informes, y en años anteriores han servido a diferentes propósitos. Por ejemplo, pueden emplearse para recolectar pruebas o para mediar un conflicto, dependiendo de las circunstancias.

Planteó que otra cuestión a considerar es la relativa a la seguridad jurídica. El artículo 62 del Reglamento de la Comisión establece que una vez adoptado el informe especial, éste será transmitido al Estado. Después de ciertas visitas, la Comisión ha emitido largos comunicados de prensa que incluían juicios de valor sobre los que el Gobierno no había tenido la oportunidad de comentar, y hubo ocasiones en las que se cometieron graves errores jurídicos.

El Embajador Vargas, para concluir, señaló que la Comisión debería abordar la tarea de enseñarle a los jueces nacionales conceptos del derecho internacional de los derechos humanos. Esta es una tarea muy importante y es mucho lo que queda por hacer para divulgar este tema en el hemisferio.

El Dr. Lucius Wildhaber se refirió al tema de la interpretación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito europeo. La Convención Europea también se basa en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena. Como principio rector, la Convención deberá interpretarse como "instrumento vivo". Destacó los problemas de interpretación del artículo 8 de la Convención Europea, por ejemplo, con respecto a la vida privada y familiar, bajo el cual se analizan cuestiones que tienen que ver con la inseminación artificial, la transexualidad, los derechos del padre a ser escuchado en el proceso de adopción de hijos concebidos extramatrimonialmente. Señaló que en Europa existen dos tendencias: una es tratar la Convención como un instrumento vivo como en los casos *Loizidou contra Turquía* y *Belillos contra Suiza*. La otra es tratarla como un instrumento subsidiario de las instancias nacionales. La interpretación del requisito de agotamiento de los recursos internos ha llevado al desarrollo de la doctrina del "margen de apreciación" por el cual el órgano internacional actúa por deferencia a la "razonabilidad" de los tribunales nacionales. Muchos gobiernos están actualmente asumiendo esta doctrina como un derecho.

El Dr. Fabián Salvioli expresó su interés en que se incluyese el capítulo IV en el Informe Anual de la Comisión de 1996. Señaló asimismo que la Comisión no debería tener que solicitar la autorización de un Estado para efectuar una visita *in loco*.

El Dr. Tirado Mejía respondió que la Comisión está deliberando sobre los criterios a emplear respecto a la selección de los países que incluirá en el capítulo IV de su próximo Informe Anual.

El Dr. Orlando Gómez señaló que estaba en favor de los informes sobre países e indicó que a los militares colombianos les gustaría asumir plena jurisdicción sobre la población civil, para eliminar el control civil de los crímenes contra la humanidad. Agregó que los jueces y fiscales "sin rostro" alientan la impunidad en el país. Señaló que hay proyectos de ley en Colombia que podrían afectar la protección de los derechos humanos y que grupos como Americas Watch se oponían a estas reformas.

El Dr. Gustavo Gallón indicó que el contexto latinoamericano está modificándose y no siempre para pasar de la dictadura a la democracia. Preguntó a los panelistas por qué no se incluyó un capítulo IV en el último Informe Anual de la Comisión.

El Dr. José Miguel Vivanco se refirió a los errores mencionados por el Embajador Vargas y dijo que estaba sorprendido por su comentario de que la Comisión no podía proteger ciertos derechos porque no estaban prescritos explícitamente en la Convención. Sugirió que en un caso de discriminación, como el mencionado, podrían invocarse los artículos 1, 24 y 22; por otro lado, el artículo 29 de la Convención establece que la interpretación de la Convención debe realizarse en favor de las víctimas. Agregó que en el caso *Velásquez Rodríguez*, uno de los argumentos del Gobierno era que la Corte no podía conocer de la desaparición forzada porque no estaba contemplada en la Convención. El delito de desaparición forzada no aparece en ninguna parte de la Convención Americana, fue creada sólo por interpretación.

La Sra. Ligia Bolívar se refirió a la sugerencia del Embajador Vargas de que la Comisión proporcione capacitación a los jueces nacionales. Indicó que en esta materia se percibe una presencia creciente del Banco Mundial, particularmente en lo relativo a la reforma de los sistemas judiciales del hemisferio. Preguntó a los ponentes si no consideraban que estas actividades, si bien importantes, no significarían distraer recursos de la Comisión de esferas en las que son más necesarios.

El Decano Grossman señaló que en la interpretación de los tratados se debe considerar la intención de las normas. El derecho internacional de los derechos humanos debe interpretarse en favor de las víctimas. El artículo 1.1 de la Convención Americana no dice que haya un deber de investigar. Sin embargo, la interpretación que hace la Corte del artículo 1.1 incorpora el deber de investigar y de sancionar. No crea un nuevo derecho, simplemente interpreta uno que ya existe. Con respecto a los informes especiales, planteó que es difícil resumir el problema una vez transcurridos un año o un año y medio de la fecha en que sucedieron los hechos. También indicó que durante las visitas *in loco*, la Comisión utiliza comunicados de prensa para fomentar los derechos humanos y reconoció que no todos los comunicados de prensa son los más apropiados. En lo que se refiere al capítulo IV del Informe Anual, a su criterio, la mejor solución sería presentar informes sobre todos los países, los 34 Estados miembros y Cuba. En este sentido, señaló que la Comisión no cuenta con suficientes recursos para implementar una práctica de esta naturaleza. Solicitó al panel comentarios al respecto.

La Profesora Dinah Shelton manifestó que dados los escasos recursos con que cuenta actualmente la Comisión, no es posible presentar informes sobre cada país todos los años; es necesario ser selectivos. La selección de los países podría basarse en la violación de un derecho específico.

El Profesor Thomas Farer no estuvo de acuerdo con la propuesta de la Profesora Shelton; tampoco consideró que la Comisión deba presentar informes sobre cada país. La amenaza de un informe tiene un importante efecto multiplicador para la Comisión. Esta debería estar preparada para responder cuando se produzcan emergencias. Podría informar sobre ciertas cuestiones y elaborar informes temáticos, como el debido proceso, el derecho a la vida, etc. Si dispusiera de más recursos podría comenzar a trabajar en la esfera de los derechos económicos y sociales, de conformidad con el artículo 26 de la Convención. Podría, por ejemplo, proponer estrategias para reducir la pobreza, exigir que se dé prioridad a la nutrición y a la salud. Finalmente, manifestó su desacuerdo con la propuesta de que la Comisión se transforme en un órgano de dedicación exclusiva, porque teme que el sistema se vuelva más burocrático y sólo participen en él personas de edad con larga experiencia judicial pero aisladas de la dinámica viva del hemisferio. En su opinión, la Comisión es una pasión, no una carrera, y no le gustaría verla transformada en un medio para ganar dinero.

El Profesor Felipe González indicó que no veía utilidad alguna en los informes sobre países de apenas 15 páginas; no tendrían la profundidad necesaria que requiere el análisis de un país.

El Embajador Edmundo Vargas Carreño también se mostró en desacuerdo con la elaboración de informes sobre cada país porque la Comisión no cuenta con los recursos ni el personal necesario para hacerlo. Es importante conservar la flexibilidad de la Comisión, y estar en condiciones de actuar rápidamente ante emergencias. Si un gobierno invita a la Comisión, ésta tiene que ir y tiene que preparar un informe. Los informes sobre países que figuran en el Informe Anual deberían servir para continuar actualizando la situación presentada en un informe especial publicado con anterioridad.

Estuvo de acuerdo con el Profesor Farer en que los integrantes de la Comisión no deberían trabajar con dedicación exclusiva, no debería ser como una carrera, porque los miembros más prominentes de la Comisión, como el Dr. Aguiar, el mismo Profesor Farer, el Dr. Volio, y el Dr. Sepúlveda, no hubieran podido trabajar con dedicación exclusiva y para ellos era una pasión. Por último, afirmó que la Comisión debería tener cuidado en sus comunicados de prensa y tomarse el tiempo suficiente para redactarlos a fin de evitar en el futuro errores como los que cometió en el pasado; un comunicado de prensa no puede sustituir a un informe especial.

Minutas - Panel VII

NUEVOS DESAFÍOS

Moderador: Emb. Jorge E. Taiana

Panelistas: Emb. John S. Donaldson
Lic. Manuel E. Ventura
Emb. Sonia Picado Sotela
Dr. Michael Schifter
Prof. Rebeca Cook

I.

TEMAS DISCUTIDOS EN EL PANEL

1. Competencias de la Comisión en materia de promoción y protección de los derechos humanos. Nuevas realidades y desafíos para el futuro. ¿Es necesario establecer prioridades que se ajusten a los recursos disponibles?
2. La competencia de la Comisión para monitorear la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales. Práctica de la Comisión en esta materia. Nuevas alternativas.
3. Nuevos derechos y nuevas relatorías. Mujeres, indígenas, niños y trabajadores migrantes. Protección contra la discriminación racial o de cualquier otro tipo.
4. Competencias adicionales de la Comisión a partir de la entrada en vigor de nuevas Convenciones. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
5. La Comisión y su capacidad de implementar operaciones de carácter preventivo.
6. Seguridad Pública, Narcotráfico y Terrorismo.
7. La experiencia de la Corte en materia de protección de los derechos humanos. Desafíos para el futuro: ¿debe la Corte procesar una mayor cantidad de casos contenciosos?
8. El desarrollo de la jurisprudencia del sistema. La importancia de los casos seminales para facilitar la aplicación de las normas convencionales en las jurisdicciones domésticas.
9. Coordinación de la Comisión y la Corte con otros órganos del sistema interamericano. Alternativas de cooperación con la UPD, CIM, OPS, etc. Coordinación y cooperación con otros órganos de derechos humanos regionales y/o universales. Relaciones con órganos multilaterales de financiación tales como el BID y el Banco Mundial.

II. EXPOSICIÓN DE LOS PANELISTAS

Exposición del Embajador John Donaldson

El Embajador Donaldson comenzó su presentación señalando que la tarea más importante y el desafío más difícil que enfrenta el sistema regional es lograr que todos los Estados del hemisferio sean partes de los instrumentos interamericanos de derechos humanos. La participación universal de los Estados prestará gran credibilidad al sistema y fortalecerá su integridad moral en el hemisferio. Este desafío constituye un imperativo para su fortalecimiento y perfeccionamiento.

En segundo lugar, destacó que la Comisión podría incorporar a los temas sobre los cuales ejerce su mandato la cuestión del terrorismo y del narcotráfico, aclarando, sin embargo, que incluir los derechos de los narcotraficantes crearía inquietudes especialmente entre quienes objetan su tarea de proteger los derechos humanos.

Asimismo indicó que varias de las antiguas y nuevas realidades del hemisferio pueden sólo ser abordadas satisfactoriamente mediante la estrecha cooperación entre todos los Estados; un claro ejemplo de ello es el terrorismo y el narcotráfico.

La Comisión tiene en trámite casos que se refieren a estas cuestiones, lo cual la obliga a tener en consideración los derechos de las personas acusadas de tales delitos. El dilema consiste en balancear los derechos de las probables víctimas del narcotráfico con aquellos de los traficantes. Cualquier reconocimiento de los derechos de los traficantes, por ejemplo, genera la pregunta de saber si éste es el rol del sistema y si cumplir un rol de esta naturaleza sirve a los intereses de la sociedad.

A su criterio, cuestiones como las mencionadas impiden que se produzca la realización de una verdadera universalidad, lo que es *sine qua non* para la continuidad y el fortalecimiento del sistema de derechos humanos.

El Embajador Donaldson destacó que el establecimiento de relaciones de coordinación con los órganos financieros multilaterales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, promovería y facilitaría las actividades de la Comisión y la Corte. En el plano de la capacitación en derechos humanos en la jurisdicción interna de los Estados, estas instituciones financieras pueden ser de enorme asistencia, especialmente en cuanto al entrenamiento de jueces, personal de seguridad, abogados y otros funcionarios. Por otro lado, esta relación sería muy beneficiosa para la Comisión pues ésta podría recibir apoyo financiero para cumplir con su mandato de promoción de los derechos humanos. En cierta forma esto ya sucede a partir de los estudios e investigaciones que se vienen realizando para el entrenamiento de magistrados y para supervisar la situación de los centros carcelarios.

Indicó que las instituciones financieras privadas también pueden tener un papel muy importante en la promoción de los derechos humanos. Tales instituciones cuentan con poder y recursos suficientes para emprender tareas de esta naturaleza. Además, estas instituciones podrían convertirse en importante fuente de apoyo financiero para las tareas de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, en particular la Comisión. Señaló que lamentablemente la Comisión no ha creado oportunidades para recibir contribuciones de instituciones privadas para financiar su trabajo. Tal vez próximamente se crearán otras modalidades que le permitan recibir dicho apoyo privado.

Manifestó que el perfeccionamiento del sistema requiere de la implementación y formalización de mecanismos de consulta entre la Comisión y los Estados miembros de la OEA. Señaló que actualmente ya existe un movimiento en esa dirección, particularmente a través de consultas que han tenido lugar entre grupos subregionales del hemisferio (el Caribe, por ejemplo) y la Comisión, durante sus períodos regulares de sesiones. Estas reuniones han favorecido un entendimiento por parte de los Estados del trabajo de la Comisión y de sus problemas; asimismo, han permitido a la Comisión apreciar mejor las preocupaciones de los gobiernos. Esta mutua comprensión es necesaria y además permite no perder de vista que la primera responsabilidad en la protección de los derechos humanos le corresponde a los Estados.

A continuación señaló que el contexto político en el hemisferio ha cambiado y también las motivaciones que originaron los informes de países, publicados en los informes anuales de la Comisión. Resaltó que en el futuro estos informes reflejarán tales cambios y, en consecuencia, ya no serán vistos como una sanción sino como el resultado de esfuerzos de cooperación entre los Estados y la Comisión.

Concluyó que confiaba que el perfeccionamiento del sistema serviría para que todas las personas del hemisferio sean beneficiadas al contar con un sistema más adecuado de protección de los derechos humanos. Igualmente señaló que no descartaba que los Estados ofrecerían un apoyo mayor y más amplio al sistema en el cumplimiento de su mandato de promover y defender los derechos humanos en el hemisferio.

Exposición del Lic. Manuel E. Ventura

El Lic. Ventura se refirió a las medidas que a su criterio podrían adoptarse para que la Corte pudiese considerar, tramitar y resolver un mayor número de casos mientras no sea un órgano permanente. Las medidas sugeridas son:

1. Reformar el artículo 52 de la Convención Americana para aumentar el número de jueces de la Corte de 7 a 11. Ello permitiría que se divida en 2 salas de 5 jueces cada una. Cada sala podría reunirse 3 veces al año y el pleno durante 1 semana. Así de 5 semanas (en 1996) ó 7 semanas (en 1997), la Corte pasaría a reunirse 13 semanas al año.

2. Pagar un salario permanente al Presidente, quien trabajando durante todo el año podría regularmente resolver cuestiones de trámite y procedimiento y, con autorización de los jueces, recibir pruebas testimoniales y periciales fuera de los períodos de sesiones de la Corte.
3. Fortalecer a la Secretaría de la Corte con mayor personal profesional y administrativo que obtenga iguales salarios que el personal de la Comisión.

Exposición de la Embajadora Sonia Picado Sotela

La Embajadora Picado Sotela señaló que la “universalidad” de los derechos humanos sólo se logrará mediante la “integralidad” de los mismos. No es posible considerar derechos humanos sólo a los civiles y políticos y no a los económicos, sociales y culturales. En relación con este punto, destacó que mientras que los Estados se han mostrado dispuestos a incluir estos derechos humanos en un texto legal, en la práctica han sido renuentes a implementarlos.

Destacó que la Comisión ha incluido y sustentado en sus informes la íntima relación que existe entre el respeto de los derechos económicos y sociales y la vigencia y respeto de los derechos civiles y políticos. A su criterio, los derechos económicos, sociales y culturales deben ser abordados de una manera despolitizada. Después de la Conferencia de Viena se hace una distinción entre la exigibilidad y la eficacia de estos derechos. Así por ejemplo el derecho de propiedad está ubicado dentro de las dos categorías, como derecho político y como derecho económico. El descuido de los derechos económicos, sociales y culturales ha generado pobreza y represión del Estado, lo que, en la práctica ha conducido a la proliferación de actos terroristas. La implementación de políticas de ajuste estructural ha incrementado la brecha entre los sectores más ricos y más pobres de la sociedad.

Afirmó que la democracia que produce pobreza no es una verdadera democracia; por ello, los gobiernos tienen la obligación de desarrollar gradualmente programas que tiendan a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Destacó la importancia de tomar en consideración las estadísticas del Banco Mundial y de otros organismos similares sobre las tremendas contradicciones económicas que se constatan en la distribución de la riqueza en el hemisferio. Según éstas, en los países en los que se hacen mayores inversiones en gastos militares se logra menor desarrollo humano.

La Embajadora Picado Sotela concluyó su presentación instando a la ratificación e implementación del Protocolo de San Salvador. Afirmó que sólo de esta manera será posible confrontar en el hemisferio el reto y desafío de la historia.

Exposición del Dr. Michael Schifter

El Dr. Schifter destacó las conclusiones a las que llegó el Diálogo Interamericano en

su informe sobre el sistema regional, publicado el año pasado. Dichas conclusiones son:

1. Los procesos democráticos en el hemisferio se han debilitado. El saldo en este sentido es negativo.
2. Existe un mayor consenso en la necesidad e importancia de definir las garantías constitucionales.
3. La participación es tan importante como el voto y para los grupos más marginados la participación es muy remota.
4. Es necesario priorizar la eliminación de barreras jurídicas a fin de garantizar una mayor igualdad.

En cuanto al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, el mencionado informe formula las siguientes recomendaciones de la Comisión:

- a) fortalecer su función cuasi judicial, a través del perfeccionamiento del sistema de peticiones individuales;
- b) preparar informes temáticos para resaltar los problemas que existen en el hemisferio; estos informes darían al Banco Mundial oportunidad para reajustar sus planes;
- c) seleccionar su propio personal y administrar su propio presupuesto;
- d) promover la visita de personal de las fiscalías y de los ministerios públicos del hemisferio;
- e) los informes deben reconocer y alentar los progresos que registran los países y no simplemente ignorarlos y destacar otros problemas.

Finalmente resaltó que los Estados deben cumplir sus obligaciones y dar mayor apoyo financiero y político al sistema.

Exposición de la Profesora Rebeca Cook

La Profesora Cook analizó el rol que el sistema interamericano debe jugar en la protección de los derechos de la mujer. Señaló que los órganos del sistema deben fomentar la participación de la mujer y fortalecer la protección de sus derechos humanos. En este sentido, destacó el informe especial de la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en Haití y el caso Raquel M. de Mejía contra Perú, donde se estableció que la “violación sexual” configura una forma de tortura bajo los términos del artículo 5 de la Convención Americana.

Observó que la Comisión ha tenido ha tenido muy pocos miembros mujeres y que existe una marcada tendencia de género en la selección de miembros hombres en el sistema regional. Destacó que no percibe un interés suficiente en la Comisión de conocer en casos de violaciones a la aplicación de la Convención contra la violencia doméstica; asimismo, recomendó que la Comisión cumpla con las mismas normas de ASUA en favor de la mujer.

Indicó que no es secreto que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer se elaboró en el seno de la Comisión Interamericana de Mujeres, pues se entendía que la CIDH no era un órgano efectivo para cumplir con esta misión. En este sentido, observó el fenómeno de desplazamiento de las mujeres a otros foros de la OEA. Afirmó que la Comisión debería comenzar a aplicar los artículos 10, 11 y 12 de la Convención desde el punto de vista de la mujer; ello demostraría que la Comisión ha comenzado a comprender la naturaleza del problema, sus causas y consecuencias. La Organización Panamericana de la Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo han realizado estudios sobre el tema violencia contra la mujer; es necesario que la Comisión también se aboque a un trabajo serio y efectivo respecto a este tema.

Finalmente señaló que la Comisión debe demostrar que comprende el problema de la mujer y la violencia que se ejerce contra ella. Asimismo, debe tomar contacto con las ONG que trabajan con los derechos de la mujer, de la misma manera que lo hace con las demás ONG.

III. PREGUNTAS Y COMENTARIOS

Se observó que en varios países del sistema interamericano se pretenden defender como costumbres y tradiciones los rituales de tortura y violación física sexual que se continúan cometiendo contra las mujeres en las poblaciones indígenas. La Comisión debe prestar atención sobre este hecho e implementar acciones de protección al respecto.

El Profesor Felipe González destacó que le preocupa la decepción que puede generar en el hemisferio si trasciende que la Corte Interamericana no está en capacidad de resolver tantos casos como los que se presentan.

El Dr. Ariel Dulitzky manifestó su oposición a la idea propuesta por el Lic. Manuel Ventura de aumentar el número de jueces de la Corte o de aumentar los plazos en los procesos.

El Dr. Pedro Nikken señaló que las “voces de reforma” en el sistema regional no provienen ni están originadas en los usuarios del sistema. A su criterio, sin democracia no hay derechos humanos y sin derechos humanos no hay democracia. Afirmó que existe una inconsistencia en el reclamo de reforma realizado por varios de los gobiernos democráticos del hemisferio porque en las actuales democracias no hay todo el respeto a los derechos humanos que se esperaba. Indicó que los órganos políticos del sistema, bajo regímenes democráticos, desfiguraron en los debates para su aprobación los proyectos de Convención sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre la Tortura preparados por la Comisión. La reforma que ahora se plantea puede también malograr lo bueno del presente sistema.

Destacó que el sistema actual no requiere de reformas. Con apoyo de los Estados, este sistema puede ser un valioso apoyo para la democracia del hemisferio. Señaló que debe respetarse el imperativo democrático: el sistema tiene un destinatario que es la gente y por ello, esta reforma que se propone no puede emprenderse sin la participación de los individuos y la opinión pública. Una reforma no puede ser el resultado del compromiso de gobiernos, diplomáticos y expertos. Requiere que se involucre la participación de la opinión pública.

El profesor Douglass Cassell indicó que compartía la preocupación del Dr. Pedro Nikken. Afirmó que los propios órganos del sistema podrían implementar las reformas para mejorar sus servicios, sin necesidad de que se reforme la Convención. Sugirió, por ejemplo, que la Corte podría contratar magistrados de juicio para que tomen pruebas y que ésta podría dividirse en dos Salas para un mejor estudio de los casos.

El Dr. Carlos Ayala Corao señaló que en este proceso de globalización y privatización por el cual están atravesando muchos países se plantea un gran dilema: muchas áreas que el Estado controlaba se regían por un régimen de derecho público pensado para los administrados, para los ciudadanos. Ahora, en cambio, en este nuevo proceso no se incluye necesariamente el interés del individuo. A su criterio será necesario reflexionar sobre este aspecto, particularmente en cuanto a la cuestión de saber si el Estado debe seguir siendo responsable por acción u omisión.

En segundo lugar, indicó que el informe presentado por el Secretario General incluye propuestas que pueden implementarse mediante modificaciones al Estatuto y al Reglamento de la Comisión. A su criterio, cualquier reforma a la Convención debe tender a la progresividad y ser gradual. Antes de modificar la Convención los Estados deben hacer efectivo su derecho interno para garantizar mejor el goce de los derechos humanos. Finalmente, resaltó que el proceso de reforma debe permitir la participación de los individuos y de la opinión pública.

El Embajador Tijerino manifestó que el Gobierno de Nicaragua considera que la Corte tiene un número excesivo de casos y en vista de esta circunstancia habría solicitado que se ampliara el número de miembros de este órgano a 11.

La Sra. Ligia Bolívar preguntó cuáles eran las posibilidades de seguimiento que las ONG podrían tener con respecto al proceso de reforma del sistema interamericano.

El Embajador John Donaldson respondió que el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA debería decidir el nivel de participación de las ONG en la reunión de expertos gubernamentales a celebrarse en marzo próximo.

El Lic. Manuel Ventura indicó que en 1997 la Corte tendrá un presupuesto de US\$1.000.000, lo que redundará en beneficio de una mejor administración de justicia. Estos recursos adicionales permitirían además aumentar el número de jueces y contratar al Presidente de la Corte a tiempo completo.

La Embajadora Sonia Picado Sotela afirmó que como ex Juez de la corte Interamericana consideraba que no es conveniente la elevación del número de miembros a once. Lo que conviene es cambiar la forma de trabajo de la Corte. En cuanto a los derechos culturales considera que el tema de los derechos humanos no puede relativizarse, pueden respetarse los valores culturales sin dejar de respetar los derechos humanos. Afirmó que mientras se mantengan los niveles de pobreza existentes no se pueden obtener logros en materia de derechos humanos.

El Dr. Michael Schifter afirmó que no se puede tomar seriamente la propuesta de mejorar el sistema interamericano de derechos humanos y la promoción de la democracia si los Estados no les dan apoyo político y económico a los órganos encargados de esta tarea. Los derechos humanos son la razón de ser de la democracia, el punto fundamental es encontrar el apoyo político y así buscar mayores recursos; no es posible que el sistema sea serio si los recursos que se otorgan no guardan relación con la realidad. Concluyó señalando que era imprescindible en este debate la participación de la opinión pública y de los usuarios del sistema.

La Dr. Rebecca Cook destacó que la Comisión puede mejorar su trabajo en relación al tratamiento de la problemática mujer, elaborando un informe especial sobre la situación general de la mujer en el hemisferio. Seguidamente, la Comisión debería preparar otros informes donde se analicen e identifiquen distintas formas de violación a los derechos humanos de la mujer, por ejemplo, los problemas de las idiosincrasias culturales y de las mutilaciones a las mujeres indígenas o las múltiples y diversas violaciones de las que son víctimas las mujeres en materia laboral.

El Embajador Jorge Taiana dio por finalizado el panel señalando que en el debate se habían destacado dos temas: el relativo al perfeccionamiento del sistema regional y el de los nuevos desafíos que éste enfrenta. Concluyó señalando que aun cuando existen sistemas democráticos en el hemisferio, la realidad indica que persisten las violaciones a los derechos humanos. En cuanto a los desafíos del sistema, éste deberá prestar especial atención a los derechos de la mujer; los derechos económicos y sociales; los derechos de los pueblos indígenas; el sistema carcelario; los derechos de los trabajadores migrantes; y la cuestión de la discriminación racial.

Finalmente destacó que la realidad indica que en el futuro se incrementarán los requerimientos de las sociedades del hemisferio y que la aspiración de justicia se mantiene latente en las Américas.