

FORTALECER O REFORMAR EL SISTEMA INTERAMERICANO

José Miguel VIVANCO

Este pareciera ser el dilema que enfrentan los estados de la región: fortalecer o reformar el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Creo que estas opciones son incompatibles y dadas las condiciones políticas que se describen más adelante, de triunfar la alternativa que promueve la reforma estaríamos abriendo una caja de pandora que terminaría por debilitar un sistema que hasta ahora ha logrado importantes resultados con mínimos recursos. Si se quiere, en cambio, fortalecer y consolidar este mecanismo regional de protección, hace falta reexaminar la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) y revisar los reglamentos que guían el trabajo de los dos órganos encargados de supervisar el estado de los derechos humanos en el sistema interamericano, para lo cual es imprescindible el concurso de estos últimos. En este sentido planteo varios temas de carácter procesal que merecen ser estudiados con miras a fortalecer el sistema. Aunque no soy partidario de reformar el tratado que constituye la base del sistema, creo que es necesario, primero exponer las razones que llevan a algunos estados a hablar de reformas, para luego poner las cosas en su contexto, haciendo una breve descripción del panorama actual de derechos humanos, debido a que es importante verificar la validez de la premisa que sustenta la reforma y tomarle el peso a lo que se está jugando cuando se habla de modificar este sistema.

I. PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN DEMOCRACIA

Una de las premisas invocadas frecuentemente por los estados para justificar la necesidad de introducir ajustes al sistema interamericano, es que en las actuales democracias de la región, no existen o no se darían con tanta gravedad y en términos masivos, las pasadas violaciones a los derechos humanos que caracterizaron a

América Latina durante las dictaduras militares. De tal modo que, en el nuevo contexto democrático del continente los organismos internacionales dedicados a supervisar la vigencia de los derechos humanos deberían orientarse más a la promoción y menos a la protección de estos derechos. Ese es quizás, uno de los argumentos que con mayor insistencia se escucha en las reuniones oficiales de la Organización de Estados Americanos (OEA), unido al obligado reconocimiento a la Comisión por el importante papel cumplido en las décadas de los setenta y ochenta, cuando las dictaduras militares prevalecían en gran parte de la región. Tareas de carácter educativas y de promoción de normas internacionales serían más adecuadas por parte de estos organismos, en lugar de fortalecer y perfeccionar su función de defensa de derechos humanos mediante el conocimiento de casos individuales.

En este sentido, vale la pena destacar que el pasado 25 de septiembre, la OEA, en una ceremonia celebrada en Washington, enmendó su Carta con el propósito de excluir de la organización a cualquier gobierno que pudiera llegar al poder a través de un golpe de estado. Este importante paso demuestra el creciente consenso regional en favor de la protección del orden constitucional y democrático. Ciertamente, esta región se destaca en el mundo como una donde gobiernos elegidos democráticamente por el pueblo están cada vez más consolidados. Cuba —donde el gobierno de Fidel Castro completó treinta y ocho años en el poder— sigue siendo la única excepción de una clara tendencia regional orientada a lograr mayores espacios de desarrollo político.

La historia demuestra que los gobiernos democráticos son aquellos que permiten el más amplio ejercicio de las garantías individuales; en el pasado, la ruptura del orden constitucional en varios estados del continente fue la causa inmediata de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

Sin perjuicio que el régimen democrático de gobierno constituye un requisito *sine qua non* para mejorar el respeto de los derechos humanos, el preocupante récord de la región muestra que no es, de ninguna manera, suficiente. Graves y masivas violaciones a los derechos humanos se siguen cometiendo a pesar que se disfruta de alternancia regular en el poder.

Por ejemplo, la tortura sigue siendo el método habitual de represión o de investigación policial y si bien, en general, han disminuido las desapariciones forzadas de personas, aún continúa denunciándose esta horrenda práctica en más de un estado del continente; de igual modo aunque han disminuido los casos de violaciones a los derechos humanos con motivación política, agentes del estado son denunciados a diario por su participación en hechos que van desde ejecuciones extrajudiciales a detenciones arbitrarias, extorsiones y amenazas, frente a lo cual los recursos judiciales se muestran normalmente ineficaces; la situación de las prisiones no puede ser más apremiante con niveles de hacinamiento, corrupción y violencia extrema; los tribunales de justicia —salvo algunas excepciones— por su lentitud, corrupción y falta

de independencia no se han constituido en una instancia válida y creíble de investigación, abdicando de su tarea de defender el ejercicio y promover la expansión de las libertades públicas en el continente. La prensa, que en la práctica se ha transformado en el más eficaz recurso de denuncia de los abusos de poder, se encuentra permanentemente defendiendo sus fueros ante una autoridad que aún no se acostumbra a la fiscalización de la opinión pública. Por último, un fenómeno que es común a toda la región y que complica y agrava aún más el panorama es el de la impunidad, es decir, la falta de eficacia de los órganos encargados de administrar justicia para investigar hechos que son imputables a agentes del estado.

En todo caso cabe subrayar que las violaciones a las que hemos hecho referencia no son, en términos generales, como lo fue en el pasado, el resultado de políticas oficiales dirigidas a violar sistemática y conscientemente los derechos humanos de algunos sectores de la población. Más bien refleja una profunda crisis en la administración de justicia en América Latina; una crisis que demuestra que la justicia en sí, como demanda social, aún no forma parte de las prioridades de la agenda gubernamental interamericana.

Con distintos grados estos fenómenos se reproducen tanto en Sudamérica como en Centroamérica y el Caribe, teniendo como característica común la falta de políticas adecuadas de seguridad ciudadana por parte de instituciones policiales y de seguridad, que han llegado a convertirse en uno de los mayores obstáculos para el desarrollo y crecimiento democrático. En general las policías no han sido objeto de programas dirigidos a profesionalizarlas, a hacerlas más eficaces; siguen operando con importantes niveles de corrupción y en términos brutales e impunes; no tienen capacidad de investigación científica; tampoco cuentan con credibilidad y respeto de la población: en muchos sitios se teme tanto de la policía como de los delincuentes; la policía sigue empleando la tortura y los apremios físicos como método habitual de investigación, amedrentamiento o para extraer información o confesiones que lamentablemente los tribunales normalmente convalidan.

Otro problema de repercusiones continentales es la sobrepoblación de las prisiones, donde la gran mayoría de los reclusos son procesados sin condena, lo cual también es, en parte, un efecto de la ineficacia y lentitud de la administración de justicia. En general las condiciones de vida en los centros de detención son inhumanas y crueles y una buena parte de los abusos provienen de los propios reclusos debido a la falta de presencia de la autoridad al interior de los recintos penitenciarios.

El personal de las fuerzas militares —en algunos casos junto al policial— sigue cometiendo violaciones a los derechos humanos en la democracia de Colombia, Perú, Guatemala o México, a diferencia de Brasil, Venezuela, Argentina, Haití o República Dominicana donde la gran mayoría de los más graves abusos provienen fundamentalmente de la policía. A estos actores hay que agregar los llamados grupos paraestatales que actúan con la protección y tolerancia de agentes del estado; en

Colombia estos grupos —también conocidos como paramilitares o autodefensas— siguen cometiendo las mayores atrocidades, sin embargo, también están creciendo organizaciones similares, aunque de menor envergadura, en algunas zonas rurales de México. Por último, a este cuadro de violencia e impunidad hay que sumar a los grupos irregulares armados o guerrillas que, tanto en Colombia como en Perú, continúan violando las normas fundamentales del derecho internacional humanitario, mediante ejecuciones extrajudiciales o “ajusticiamientos”, secuestros extorsivos o constantes ataques a la población civil no combatiente.

Desde otro punto de vista, aún subsisten importantes disposiciones de la legislación que se encuentra en directa contradicción o son incompatibles con bienes jurídicos que cuentan con protección a nivel internacional en tratados como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención”). Por ejemplo la legislación antiterrorista peruana desconoce los principios más elementales del principio de legalidad y el debido proceso legal; la legislación que castiga penalmente como desacato o falta de respeto a la autoridad la crítica política a los funcionarios públicos o a las corporaciones, por considerar que merecen una protección especial a su reputación; la legislación que regula la llamada justicia penal militar en prácticamente toda América Latina, pero con mayor gravedad en Colombia, Perú, México, Brasil e incluso Chile, crea tribunales que carecen de independencia y extiende el concepto de acto de servicio a las atrocidades más increíbles para proteger a la institución armada de investigaciones judiciales externas. Desde luego, las leyes de amnistías que han sido promulgadas precisamente con el objeto de impedir la investigación, procesamiento y castigo de aquellos que han violado derechos humanos y que han proliferado en el último tiempo, como por ejemplo, en El Salvador, Perú, así como aquellas promulgadas en Argentina, Uruguay, o la autoamnistía de Chile que data de 1978. Todas ellas han sido declaradas por la Comisión como violatorias de la Convención, por suprimir la vigencia de un recurso adecuado y efectivo, faltando el estado a su obligación de garantizar investigaciones judiciales exhaustivas frente a violaciones a los derechos humanos. Por último, en Cuba la legislación que regula el ejercicio de derechos como la libertad de expresión o asociación o garantías judiciales, es totalmente incompatible con los tratados internacionales existentes en la materia.¹

II.

ACTITUD DE LOS ESTADOS DE LA OEA FRENTE A LA COMISIÓN

En general, la actitud de los líderes democráticos de la región frente a la situación de los derechos humanos, continúa orientándose hacia una mayor apertura, con

1. Véase la Evaluación General de la sección de las Américas del Informe Anual Sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Mundo 1998 de Human Rights Watch, diciembre de 1996, páginas 85-91.

disposición a reconocer la existencia de graves deficiencias en esta materia, lo cual no significa que no exista una gran distancia entre el discurso y la práctica; por supuesto, todavía hay notables excepciones, es decir gobiernos que niegan la existencia de violaciones a estos derechos, pero la tendencia es aceptarlas como un hecho e incorporar esta preocupación al discurso oficial.

Muy distinta suele ser la situación cuando el estado se ve enfrentado a un caso, es decir una denuncia concreta ante un órgano internacional de protección de los derechos humanos como la Comisión. En cuyo caso el discurso oficial varía, e incluso, en ocasiones, se llega a dudar de la necesidad de mantener un sistema como el interamericano o de inmediato se empieza a imaginar fórmulas de reforma, que bajo el rótulo de fortalecimiento persiguen precisamente lo contrario, es decir el debilitamiento de este sistema mediante el recorte de las facultades de los órganos de protección, con el fin de socavar su eficacia relativa. Asimismo, usualmente la actitud de los estados cuando deben comparecer ante la Comisión, no es de cooperación sino más bien de resistencia y desconfianza, procurando dilatar los procedimientos, al extremo de generar serias dudas respecto de la buena fe con la que se conducen. Todo ello a pesar de los múltiples pronunciamientos públicos reconociendo la importancia de la vigencia de estos derechos y de la existencia de un sistema internacional de control.

A pesar de estas dificultades, la contribución de la Comisión a la defensa de los derechos humanos ha sido enorme, permitiendo desarrollar una doctrina y práctica que han sido muy valiosas para defender derechos y, en casos extremos, salvar vidas en el hemisferio. Desde luego, el costo político que en la actualidad debe pagar la Comisión por cumplir su tarea —en un continente gobernado por autoridades civiles democráticamente electas— es mayor que en los tiempos que debía enfrentarse a desacreditadas dictaduras militares. Es más difícil condenar a un estado que goza de prestigio, por tratarse de una democracia, que a un gobierno que se ha transformado en un paria internacional.

En relación al trámite de casos individuales ante la Comisión, salvo algunas notables excepciones, los estados suelen rechazar las denuncias sin realizar investigaciones mínimas para establecer la veracidad de los hechos denunciados. En otros casos intentan desacreditar al denunciante o presionan a la Comisión con argumentos de carácter abiertamente políticos y no jurídicos. Otros abusan del requisito del previo agotamiento de los recursos internos exigiendo su formal cumplimiento a pesar de su reconocida ineficacia. Sin duda estas condiciones de trabajo dificultan la tarea de protección de los derechos humanos y afecta la manera en que la Comisión ejecuta su mandato en casos individuales. La Comisión no debe dejarse presionar, por el contrario, debe tomar cuantas medidas sean necesarias para asegurar que el debate sobre casos de derechos humanos se limite a argumentos de buena fe elaborados por las partes, basados en análisis factuales y jurídicos sólidos, y acompañados de evidencias creíbles.

III. DESPOLITIZACIÓN DE LA DEFENSA INTERNACIONAL

Con razón o sin ella, todo sistema internacional de protección de los derechos humanos ha sido acusado de estar politizado. En el caso del sistema interamericano pareciera que estados y organizaciones no gubernamentales (ONG), coinciden en señalar que la politización es un problema grave y generalizado que amenaza su credibilidad. Sin embargo, el sentido de la expresión varía según quién es consultado.

Muchos estados consideran que la Corte, por ejemplo, es menos política que la Comisión y eso sería lo que en parte explica el mayor respeto que aparentemente tienen por la autoridad del tribunal. El hecho que la mayoría de los gobiernos no cuestionen la fuerza obligatoria de las decisiones de la Corte también ayuda a entender este fenómeno, sobre todo si se tienen en cuenta las dificultades de la Comisión para hacer cumplir sus recomendaciones. Otro factor que contribuye a crear esta percepción es que la Convención asigna múltiples y amplias funciones a la Comisión: no sólo el examen de peticiones individuales, sino también tareas de promoción y elaboración de informes sobre las condiciones generales de los derechos humanos en el continente.²

Asimismo, desde un punto de vista estructural, la falta de transparencia en el proceso de elección de los miembros de la Comisión y los jueces de la Corte contribuye también a aumentar la percepción de politización en el sistema. Este fenómeno se ve agravado por la posibilidad de reelección de quienes integran estos órganos. En el proceso de reelección los estados —que son el objeto de la fiscalización interamericana— deciden y emiten sus votos muchas veces castigando y/o premiando a los comisionados y jueces de acuerdo a su conducta, debilitando de esta manera la credibilidad de ambas instituciones. Un elemento adicional lo constituye la antigua práctica que permite a los estados demandados nombrar jueces *ad hoc* en los casos ante la Corte; esta norma debería ser suprimida con el fin de eliminar las influencias políticas³ y preservar, a lo menos, la apariencia de imparcialidad que debe mantener dicho tribunal.

Otra cuestión preocupante es la carencia de coherencia y consistencia en las decisiones adoptadas por la Comisión en casos individuales, materia que tradicionalmente ha recibido muy poca atención pero que indudablemente compromete la credibilidad del organismo.

Dado que la Convención confiere ciertas facultades y responsabilidades políticas, diplomáticas y cuasi-judiciales a la Comisión, los estados y los denunciantes deben

2. Artículo 41 de la Convención.

3. Ver el artículo 18 del Reglamento de la Corte y el artículo 10 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

fomentar también la despolitización del sistema, limitándose a presentar argumentos estrictamente jurídicos en sus casos. Lamentablemente, la experiencia demuestra que en ocasiones la Comisión ha tomado en cuenta en sus deliberaciones argumentos extrajurídicos introducidos con frecuencia por los estados.⁴ Los hechos del caso, la legislación aplicable y las pruebas presentadas por las partes deben constituir los elementos fundamentales que la Comisión debe tomar en consideración al decidir una materia. Cuando la Comisión sucumbe a las presiones y empieza a considerar factores extralegales en la evaluación y decisión de los casos, compromete su credibilidad. En la medida que la Comisión pueda indicar de manera consistente los principios jurídicos utilizados en el análisis de casos individuales y elabore sus conclusiones valiéndose de una interpretación adecuada de la Convención, se estará protegiendo de cualquier intento por desacreditar su misión.

Algunos gobiernos en ciertas circunstancias han utilizado la estrategia de plantear a la Comisión las presuntas consecuencias devastadoras que para la estabilidad política del estado podría tener una condena o el sometimiento del caso a la Corte. Los comisionados no deben dejarse impresionar tampoco por estas exageraciones y, en cambio, ejecutar su mandato de conformidad con las normas preestablecidas.

Un paso importante que ayudaría a reducir las desconfianzas y aumentar la credibilidad se lograría si la Comisión desarrollara e hiciera públicos sus criterios para someter un caso a la Corte. Se ha especulado durante más de diez años sobre este asunto, pero la Comisión hasta ahora se niega a fijar criterios claros y prefiere conservar su total discrecionalidad. Algunos criterios que se podrían utilizar son: (i) el potencial del caso para desarrollar jurisprudencia internacional; (ii) los nuevos temas legales que plantea el caso en materia de derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional y (iii) si el caso representa una práctica sistemática de violaciones o constituye uno de los problemas más apremiantes.

En este sentido, de acuerdo a la Opinión Consultiva N° 13 de la Corte, la decisión de someter casos "...no es discrecional, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la protección de los derechos establecidos en la Convención."⁵ Este texto deja abiertas todas las posibilidades de una interpretación subjetiva por parte de la Comisión. Mucho mejor es el lenguaje de la Opinión Consultiva N° 5 que estableció criterios concretos a tener en cuenta por la Comisión a la hora de decidir someter casos a la Corte, por ejemplo: (i) "decisiones judiciales [nacionales]

4. Lo usual es que los estados intenten utilizar el contexto político del gobierno para librarse de responsabilidad, mientras que los denunciantes normalmente se limitan a presentar los hechos y las pruebas de su caso. No obstante, los gobiernos también han acusado a las ONG de politizar el trabajo de la Comisión debido, sobre todo, a la creciente confianza que los órganos del sistema depositan en ellas.

5. Corte I.D.H., Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A N° 13, párrafo 50.

contradictorias” (que podrían permitir al sistema interamericano aportar una contribución importante a la legislación regional); (ii) cuando “la [...] Comisión no pudo alcanzar una decisión unánime sobre ciertos puntos jurídicos”; o (iii) “una materia que reviste especial importancia para el continente”.⁶

La Comisión debe realizar un esfuerzo serio para minimizar la discrecionalidad y aumentar la seguridad jurídica durante el procedimiento de casos individuales. Es más, la Comisión debe aplicar los mismos criterios y doctrinas jurídicas al tomar decisiones en los diferentes casos cuando ello sea pertinente, sin tener en cuenta las condiciones políticas del estado en cuestión, protegiendo de esta manera su credibilidad al exhibir una práctica consistente y despolitizada.

IV. ADMISIBILIDAD DE LA DENUNCIA ANTE LA COMISIÓN

Uno de los problemas prácticos a los que se enfrentan las partes de un caso es la falta de claridad acerca de los criterios de admisibilidad del mismo,⁷ lo cual es ilustrativo del actual estado del proceso ante la Comisión. Por ejemplo algunos estados se preocupan por el hecho de que una vez que la Comisión admite a trámite un caso, tras haberlo considerado admisible *prima facie*, es muy probable que la petición sea declarada admisible definitivamente y vaya acompañada de una previsible condena al estado. Teniendo en cuenta esta posibilidad, algunos estados han desarrollado ciertas prácticas lamentables como, por ejemplo: (i) presionar a la Comisión para que no abra casos y/o (ii) dilatar el proceso una vez que el caso ha sido formalmente abierto.

Dado el alto índice de casos admitidos *prima facie*,⁸ es posible que los estados crean estar en una posición de desventaja en un sistema donde la condena final es sólo cuestión de tiempo. Por ello, algunos estados presionan a la Comisión para que acepte intercambios irregulares de información, no previstos en la Convención, antes de la apertura oficial del caso. En esta etapa, el estado intenta aportar a la Comisión información que lo exculpe de responsabilidad con la esperanza que no se dará curso a la petición. Este intercambio de información viola el debido proceso, mantiene al

6. Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No.5, párrafo 25.

7. En todo caso, las pautas generales están establecidas en los artículos 44-46 de la Convención y en los artículos 30-41 del Reglamento de la Comisión.

8. Durante muchos años, la Comisión ha mantenido una política abierta y flexible en la admisión de casos *prima facie*, lo que ha significado que la gran mayoría de las peticiones son finalmente declaradas admisibles. Esto representa un claro contraste con el sistema europeo en el que cerca del 70% de las peticiones se declaran inadmisibles *prima facie* y el 15% se declaran definitivamente inadmisibles en una etapa posterior.

individuo al margen, retrasa el proceso y provoca, por supuesto, un aumento de desconfianza en la Comisión como organismo imparcial.

Con el fin de asegurar que el sistema opere de un modo equitativo para las partes, la Comisión debe adoptar una doctrina de admisibilidad pública y consistente que establezca criterios conocidos de antemano. Como parte de esta práctica, luego de registrar todas las peticiones y, ya que los comisionados sólo se reúnen dos o tres veces al año durante un par de semanas, la Secretaría de la Comisión debería abrir todos los casos a no ser que la petición sea inadmisibile *in limine*. Un ejemplo de dicha circunstancia se daría frente a una petición en la que se alegan violaciones cometidas por parte de un estado fuera del hemisferio, en cuyo caso queda claro que la Comisión carecería de jurisdicción para intervenir. Igual cosa podría ocurrir tratándose de una denuncia relativa a materias no comprendidas en la Convención. Si una petición es inadmisibile *in limine* debe ser rechazada en un escrito breve dirigido al denunciante en el que se expliquen las razones que justifican dicha decisión. Si la petición es admisible *prima facie*, pero presenta algún tipo de defecto procesal, el Secretario Ejecutivo, junto al Presidente de la Comisión, deben solicitar al denunciante que enmiende la petición, realice las correcciones necesarias y presente de nuevo la petición enmendada.

Tras comprobar que la petición está referida a: (i) una violación de los derechos humanos protegidos en la Convención, (ii) un Estado Parte en la Convención y también (iii) contiene una referencia al agotamiento de los recursos internos, el abogado de la Secretaría de la Comisión debe abrir inmediatamente el caso y remitirlo al estado en cuestión para que presente sus descargos. Cualquier examen adicional es injustificado y podría afectar el futuro del caso, especialmente si se trata de examinar detalladamente si los hechos demuestran agotamiento de los recursos internos, cuestión que por lo demás forma parte de los argumentos que podría presentar el estado demandado. Sin perjuicio de lo anterior, como veremos más adelante, el caso podría declararse inadmisibile por falta de agotamiento, mediante una decisión fundada de la Comisión.

Hasta ahora, la Comisión no ha establecido procedimientos detallados y prácticas claras sobre las distintas etapas que deben cumplirse en la admisibilidad de una denuncia. A pesar de los reclamos, la Comisión continúa con la práctica de no declarar formalmente admisibles las peticiones que se encuentran bajo su conocimiento antes de decidir sobre el fondo.⁹ Además, la Comisión debería dejar

9. En los casos *Velásquez, Godínez y Fairén Garbí y Solís Corrales*, el gobierno hondureño interpuso una excepción preliminar ante la Corte basada en el hecho de que la Comisión no había declarado formalmente admisible los casos. La Corte desestimó la excepción y decretó que si bien se requería una decisión oficial sobre la inadmisibilidad de una petición, en el caso de la admisibilidad esto no era un requisito. Ver Sentencia del *Caso Velásquez*, Corte I.D.H., Serie C Nº 4 (1988); Sentencia del *Caso Godínez Cruz*, Corte I.D.H., Serie C Nº 5 (1989); Sentencia del *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales*, Corte I.D.H., Serie C Nº 6 (1989).

claramente establecido que la admisibilidad *prima facie*, de ninguna manera impide la posibilidad de un rechazo posterior de la denuncia, una vez que se examinen los hechos, incluyendo los recursos internos.¹⁰ Esta práctica protegería la integridad de la Comisión y evitaría las presiones gubernamentales para preseleccionar peticiones. Dado que ni siquiera se ha iniciado el litigio, esta admisibilidad *prima facie* de carácter meramente procesal, también ayudaría a incrementar la seguridad jurídica de las partes en el proceso. En todo caso, en lo que concierne a la decisión formal de admisibilidad y con el fin de evitar mayores retrasos en un sistema caracterizado por su lentitud, dicha decisión debería producirse en la etapa inicial del procedimiento y dentro de un plazo previsible, como por ejemplo, la primera sesión de la Comisión desde que se abrió el caso y, luego que el estado ha tenido oportunidad de responder.

La Comisión en pleno debe tomar la decisión definitiva sobre la admisibilidad o inadmisibilidad y debe hacerla pública. Esta decisión tampoco debe ser objeto de recursos por parte del denunciante o el estado. Por supuesto, esto no impide que el denunciante vuelva a presentar la petición alegando los mismos hechos, tras haber agotado de manera adecuada los recursos internos (si ésta fue la causa de la decisión de inadmisibilidad).¹¹ De hecho, el requisito del previo agotamiento de los recursos internos es un privilegio que se concede al estado —el estado puede utilizarlo en su defensa. El hecho de que el estado no utilice este beneficio debe ser considerado una renuncia tácita al mismo. En todo caso la excepción de falta de agotamiento debe interponerse en la primera oportunidad procesal del caso, de lo contrario precluye el derecho al operar el principio del *stoppel*. Una vez que la denuncia ha sido declarada admisible por la Comisión y de llegar el caso a la Corte, no se debe permitir que el estado plantee esta excepción como defensa. De hecho, si el estado lo hiciera se provocarían graves problemas de equidad ya que el denunciante carece de legitimación procesal activa ante dicho tribunal.

Una decisión temprana sobre admisibilidad también puede ayudar a acercar la posición de las partes para alcanzar una solución amistosa. Es evidente que una declaración en tal sentido constituye un mensaje contundente para el estado y puede servir a los intereses de la justicia, al acelerar la solución de un caso mediante la participación directa de ambas partes.

10. Ver Corte I.D.H., Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A No 13. (En adelante "Opinión Consultiva N° 13"). *Op. cit.* Supra nota 5.

11. En este caso, la Comisión devuelve el caso al denunciante quien debe recurrir a los tribunales nacionales. Una vez que las cortes nacionales han decidido y si el denunciante sigue considerando que existe una violación de la Convención, tiene el derecho a presentar nuevamente su caso ante la Comisión.

V. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

El agotamiento de los recursos internos no debe ser entendido sólo como un requisito formal que el denunciante debe cumplir para acceder a la protección internacional de los derechos humanos, sino también debe ser visto como una oportunidad para exigir del estado el perfeccionamiento de los recursos judiciales de acuerdo a los estándares del derecho internacional. Sin tal mejoría el estado corre el riesgo de verse inundado de demandas internacionales, ya que los denunciantes pueden demostrar con gran facilidad que no existen recursos internos eficaces a su disposición. La obligación de que los sistemas judiciales nacionales cuenten con recursos judiciales adecuados, surge a partir de la ratificación de la Convención, instrumento que exige a los estados que su legislación interna se ajuste a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Hoy en día, el requisito de agotar los recursos internos constituye quizás la exigencia más difícil que debe satisfacer un denunciante al presentar un caso ante la Comisión. Según las normas generales del derecho internacional, comunes al sistema interamericano, el denunciante debe acreditar que ha realizado un esfuerzo de buena fe para agotar los recursos internos al presentar una petición ante la Comisión. Esto incluye proporcionar información específica sobre cómo, cuándo y dónde se interpusieron los recursos judiciales a nivel interno y no se obtuvieron resultados.¹² En esta etapa el estado puede decidir argumentar que el denunciante no ha cumplido plenamente con su deber; es decir que todavía quedan recursos internos por agotar. En tal caso el estado debe indicar los recursos que debieron haber sido agotados y de qué forma. En esencia, el estado debe demostrar que existían recursos internos disponibles, adecuados y eficaces.¹³ La Comisión debe entonces emitir una decisión relativa a la admisibilidad del caso.

Cabe destacar, en todo caso, la función subsidiaria del sistema interamericano al ofrecer una instancia de supervisión, una vez que los tribunales nacionales han dejado de cumplir con su obligación básica. En el caso *Marzióni vs. Argentina*,¹⁴ la Comisión reafirmó la conocida doctrina de la "cuarta instancia" desarrollada en Europa, según la cual un órgano de supervisión internacional no puede actuar como tribunal superior de una corte nacional, ni revocar las decisiones tomadas por ésta de acuerdo a las leyes nacionales, a no ser que el procedimiento seguido por esta última o su decisión constituya una flagrante violación de la Convención, en cuyo caso se habría violado el artículo 8 ó 25 del tratado.

12. Párrafos 59, 60, 63 y siguientes en la Sentencia del *Caso Velásquez*.

13. *Id.*

14. Párrafos 50-52 del Informe N° 39/96, *Caso 11.673 (Marzióni vs. Argentina)*, 15 de octubre de 1996.

En el sistema interamericano, algunos estados han alegado que el régimen democrático actual ofrece *per se* recursos efectivos en casos de violaciones de los derechos humanos. Sostienen, además, que las normas y criterios empleados por la Comisión para examinar el agotamiento de los recursos internos no deben presumir su ineficacia, como durante las dictaduras militares, sino al contrario, teniendo en cuenta que los recursos internos están disponibles y son eficaces, se debe otorgar especial deferencia a los tribunales nacionales, quienes tienen el deber primario de proteger estos derechos.

La experiencia demuestra, sin embargo, que tal nivel de deferencia hacia las judicaturas nacionales es un error. La mayoría de los sistemas judiciales están plagados de ineficacia, corrupción y una enorme carencia de recursos materiales y humanos.

En tales circunstancias, se debe evaluar cuidadosamente el principio de subsidiariedad, que se asienta en el presupuesto que las cortes nacionales tienen la responsabilidad primaria en la protección de los derechos humanos, otorgándose a los organismos internacionales una misión secundaria. Precisamente en estas circunstancias un sistema internacional de protección de los derechos humanos debe ser una alternativa real para lograr lo que no pueden los recursos internos. Es probable que en Europa, donde los sistemas judiciales disfrutaban de cierto grado de independencia frente a la autoridad y la impunidad es la excepción, pueda existir un grado de deferencia mayor a los sistemas judiciales internos. En consecuencia, en las democracias industrializadas, los organismos internacionales de derechos humanos pueden aplicar criterios más estrictos al considerar el agotamiento de los recursos internos. Allí, las cortes nacionales son verdaderamente los juzgadores primarios de los hechos y están en la mejor disposición para administrar justicia a la víctima. La Comisión y la Corte Europeas de Derechos Humanos son, por lo tanto, actores normalmente secundarios. Aceptar dicha premisa en el caso de América Latina supone como veíamos anteriormente ignorar la realidad.

Por otra parte la obligación de agotar los recursos internos, si se encuentran comprometidos derechos calificados como no derogables, no debe convertirse en un obstáculo para la efectiva protección de los derechos fundamentales. Si, en cambio, se trata de derechos derogables, en el que no se produciría un daño irreparable y fatal a la víctima, la Comisión podría ser más estricta al evaluar este requisito.

En cualquier caso, la obligación general de agotar los recursos internos no se aplica cuando no existen recursos disponibles o el denunciante ha sido intimidado para no agotarlos o no puede hacerlo por falta de recursos económicos, una situación que no es excepcional en el continente.¹⁵ Además, también se puede obviar el requisito de

15. Corte I.D.H. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (art. 46.1, 46.2a y 46.2b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A N° 11.

agotamiento si el denunciante demuestra que su caso sigue pendiente ante las cortes nacionales, en cuyo caso existe un retraso injustificado en el proceso que equivale a una denegación de justicia.¹⁶ Finalmente, en algunas circunstancias, una práctica sistemática de graves violaciones de los derechos humanos puede hacer que se presuma que no existen recursos internos o que éstos son inefectivos, y que por lo tanto es innecesario agotarlos.

VI. SOLUCIÓN AMISTOSA

El mecanismo de solución amistosa contemplado en la Convención permite a las partes negociar directamente una solución efectiva al conflicto, con la mediación de la Comisión.¹⁷ Esta opción está disponible durante el curso del proceso y mientras exista un interés sincero de negociar. Aunque las partes pueden iniciar negociaciones en cualquier momento del proceso, usualmente se recurre a este procedimiento tras algún tipo de indicio que la Comisión va a tomar una decisión definitiva. No obstante, la Comisión debe aprobar los términos de una solución amistosa para garantizar que respeta el objeto y fin de la Convención. Tras esta aprobación, las partes suelen también acordar que la Comisión supervise el cumplimiento de los términos del acuerdo.

Una vez que se ha alcanzado un acuerdo y que la Comisión lo ha aprobado, ésta publica un informe en el que expone los hechos y la solución lograda.¹⁸ Aunque la Convención declara que debe publicarse una exposición breve,¹⁹ la Comisión debe aprovechar esta oportunidad para analizar públicamente la importancia del caso y la aplicabilidad de la solución a situaciones similares. Si las negociaciones se rompen, el caso retoma el trámite habitual ante la Comisión.

El mecanismo de solución amistosa se ha ganado recientemente la confianza de las partes en el sistema interamericano debido a que la Comisión suele asumir un papel de mediador activo. En los últimos años la Comisión ha entendido que promover una solución amistosa es una fase obligatoria del proceso y, por ello, incentiva a las partes a negociar en todos los casos, desempeñando el papel de “conciliador” antes de que el caso sea sometido a la Corte o que se haga pública la decisión de la Comisión.²⁰

16. Artículo 46.2 de la Convención.

17. Artículo 49 y siguientes de la Convención.

18. Artículo 49 de la Convención. Cuando participa la Corte, ésta publica una resolución en la que expone los hechos y cierra el caso. Ver en general Corte I.D.H., *Caso Maqueda*, Resolución de 17 de enero de 1995, Serie C N° 18.

19. *Ibíd.*

20. La Corte recomendó en sus Excepciones Preliminares sobre el caso *Caballero Delgado y Santana* que la Comisión adoptara el mecanismo de solución amistosa como práctica habitual. Según la Corte,

En la práctica, como la Comisión es la que somete casos a la Corte y el peticionario no puede trasladar su caso ante dicho tribunal, las limitaciones del sistema constituyen el mejor incentivo para que el denunciante negocie una solución amistosa. Además, aunque los estados han cuestionado la fuerza obligatoria de las recomendaciones de la Comisión,²¹ hasta ahora no han puesto en entredicho el valor del acuerdo alcanzado mediante solución amistosa.

Por otro lado también existen múltiples incentivos para que los estados participen en estas negociaciones. Es posible que un estado quiera demostrar su compromiso con los derechos humanos discutiendo directamente con el denunciante el fondo de su petición e intente resolver el asunto por medio de indemnización y/o reparación. También es probable que algunos gobiernos busquen soluciones amistosas para evitar el estigma que puedan provocar las decisiones de la Comisión y la Corte, que no sólo se publican en la prensa nacional e internacional sino que también se incluyen en los informes a la Asamblea General de la OEA. Por último, si el estado considera que existen buenas razones para que el caso se envíe a la Corte, es posible que intente negociar una solución amistosa a tiempo.

Como decía anteriormente, una decisión temprana sobre la admisibilidad de un caso, también puede incentivar al estado a participar en negociaciones para solucionar el asunto. La declaración de admisibilidad representa una muestra clara para el estado que la Comisión está tomando el caso en serio y que existen buenas posibilidades que el resultado final sea perjudicial a sus intereses. Es interesante subrayar que la práctica habitual de la Comisión Europea, una vez que se declara admisible la denuncia, es informar confidencialmente a las partes sobre las consideraciones preliminares de dicha Comisión relativas a la existencia o no de una violación, con el fin de alentar una solución amistosa.²²

En todo caso es fundamental que se garantice la confidencialidad a las partes, sobre todo a los estados, para promover una discusión sincera de los puntos a negociar. No se debe permitir que las declaraciones de una de las partes durante las negociaciones sean utilizadas en su contra posteriormente.

antes de emitir su informe relativo al artículo 50, la Comisión debería invitar a las partes a que emprendan negociaciones de acuerdo al artículo 48(1)(f) de la Convención. Corte I.D.H., *Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C Nº 17, en los párrafos 27 y sucesivos. La decisión sobre el caso Caballero cambió significativamente las prácticas anteriores, por las cuales la Comisión consideraba "discrecional", y no recomendable en algunos casos, su intervención en una solución amistosa. Ver *Excepciones Preliminares del Caso Velásquez* en los párrafos 44 y sucesivos.

21. La Corte declaró en el caso *Caballero y otros* que "las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes." Ver. Corte I.D.H., *Caballero Delgado y Santana*, Sentencia de 8 de diciembre de 1995, en el párrafo 67. No obstante, creo que la Corte se refería a las recomendaciones relativas al artículo 50, y no a las contenidas en el artículo 51, que son las que se publican en el Informe Anual.
22. Ver Harris, O'Boyle y Warbrick, "The Law of the European Convention on Human Rights", 1995, pág. 599.

Aunque es posible que se implementen inmediatamente los términos de algunas soluciones amistosas, en la mayoría de los casos se alcanza primero un acuerdo preliminar, al que sigue un proceso complejo de cumplimiento. En dichas circunstancias, las partes deberían incorporar una agenda cronológica, supervisada por la Comisión, hasta alcanzar un cumplimiento pleno, momento en el cual se habrá alcanzado en efecto una solución amistosa y la Comisión podrá publicar su informe.

Los denunciantes se han dado cuenta de que la calidad y la fuerza obligatoria de una solución amistosa, puede ser considerablemente mejor que una decisión tardía de la Comisión o incluso que una sentencia definitiva de la Corte. De hecho, es posible que los denunciantes puedan negociar términos de una solución amistosa que no están normalmente a su disposición en el sistema interamericano.²³ Por ejemplo, cuando las partes acuerdan los puntos a discutir en las negociaciones, los denunciantes pueden intentar introducir temas más amplios, buscando resolver el caso y también extender sus efectos jurídicos a otras víctimas en situación similar. Según los términos del acuerdo en el caso *Verbitsky vs. Argentina*,²⁴ el estado no sólo aceptó retirar los cargos contra el denunciante sino que también derogó la legislación que criminalizaba el desacato de funcionarios públicos. En *Garrido y Baigorria vs. Argentina*,²⁵ las partes negociaron una solución amistosa relativa a las indemnizaciones y reparaciones, mientras el caso estaba pendiente ante la Corte. Como resultado de las negociaciones, el estado aceptó incluir en las discusiones el caso *Guardatti*, que aún sigue pendiente ante la Comisión. En estos dos casos, Argentina aceptó investigar el paradero de las tres personas desaparecidas así como intentar establecer la responsabilidad penal de los responsables. Además, durante las negociaciones los denunciantes solicitaron, y Argentina aceptó, elaborar legislación, que aún no se ha presentado al Congreso, para asignar jurisdicción federal en casos de violaciones de los derechos humanos.²⁶ Dicha legislación también incluiría una cláusula que impondría la obligación al Estado de cumplir las recomendaciones de la Comisión o de lo contrario debe transferir el caso a la Corte.

23. Cabe recordar que el propósito de la supervisión internacional es determinar si un estado ha cumplido sus responsabilidades en materia de derechos humanos contenidas en la Convención, y no, por ejemplo, establecer la responsabilidad individual, lo cual puede lograrse en un proceso de una solución amistosa.

24. OEA/Ser.L/V/II.88, 17 de febrero de 1995, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994, Informe N° 22/94, *Caso 11.012* sobre la solución amistosa alcanzada en el caso *Verbitsky* (20 de septiembre de 1994), pág. 40.

25. En este caso, Argentina aceptó su responsabilidad internacional y aceptó participar en las negociaciones de una solución amistosa con los denunciantes. Ver Sentencia de la Corte del caso *Garrido y Baigorria*, 2 de febrero de 1996.

26. Argentina tiene una estructura constitucional federal, en el que las provincias son relativamente independientes, una legislación de este tipo puede representar un gran avance en la protección de los derechos humanos, al permitir a la justicia federal intervenir en casos de violaciones graves a los derechos humanos.

VII. PARTICIPACIÓN DEL PETICIONARIO ANTE LA CORTE

En el sistema interamericano, cuando la Comisión decide someter un caso a la Corte, el denunciante pierde su estatus y técnicamente está imposibilitado de participar en los procedimientos independientemente de la Comisión. Sólo la Comisión y el estado denunciado se consideran partes ante la Corte.

A diferencia del sistema interamericano el europeo permite que el denunciante participe plenamente ante el tribunal, una vez que la Comisión Europea o un estado han iniciado los procedimientos.²⁷ Esto es el resultado de una iniciativa promovida por el Tribunal Europeo de modificación de su Reglamento; en sus inicios, el denunciante europeo tampoco tenía legitimidad procesal. Hoy en día, en cambio, los denunciantes participan de manera directa e independiente en cuanto se inician los procedimientos ante dicho Tribunal, eligiendo a sus asesores e interviniendo en todas las etapas del proceso. Por ejemplo, al presentar pruebas ante el Tribunal Europeo, disfrutan de los mismos derechos que los estados. Más aun recientemente, el Consejo de Europa adoptó el Protocolo 9, según el cual aquellos denunciantes que presentan demandas contra estados que hayan ratificado dicho protocolo pueden incluso someter su caso al Tribunal Europeo.

Lamentablemente, a pesar del magnífico precedente europeo, el sistema interamericano no ha logrado un avance sustancial dirigido a asegurar una verdadera paridad procesal entre el denunciante y el estado. Hasta la fecha, los peticionarios en el sistema interamericano sólo han podido participar de manera muy limitada en los procedimientos ante la Corte. El papel de los abogados de la víctima se limita al de asesores de la Comisión, por lo que depende de la supervisión y control de ésta. El Reglamento de la Corte estipula que si entre quienes asisten a los delegados figuran abogados representantes designados por el denunciante original, esta circunstancia deberá comunicarse a la Corte.²⁸

La Comisión actúa como representante del denunciante y, al mismo tiempo, como un "Ministerio Público" que protege la integridad del sistema interamericano. Por consiguiente, los denunciantes deben supeditar sus intereses y estrategias a la opinión de la Comisión. En este sentido, la falta de capacidad para participar de manera autónoma ante la Corte es un factor crítico cuando se enfrentan los intereses del denunciante y la Comisión. Un lamentable precedente, que ejemplifica claramente este problema es el caso Cayara que se perdió por irregularidades procesales cometidas por la Comisión en el trámite ante la Corte, sin escuchar la

27. Ver Harris, O'Boyle y Warbrick, *The Law of the European Convention on Human Rights*, 1995, pg. 659.

28. Artículo 22(2), Reglamento de la Corte.

opinión de los peticionarios.²⁹ Esto sucedió en relación a la cuestión de las indemnizaciones en los casos *Velásquez y otros*, donde hubo discrepancias sobre la cuantía de las indemnizaciones y el monto de la compensación adecuada.³⁰ Tras la decisión sobre los casos *Velásquez y otros* se produjeron algunos pequeños avances, como que la Corte enmendara su Reglamento para permitir a los abogados de los denunciados que presenten alegatos independientes, durante el procedimiento relativo a las reparaciones.³¹

Sin embargo, la resolución de la Corte en el caso *Genie Lacayo*³² es una muestra de falta de interés por lograr una paridad procesal mayor entre las partes y hacer progresar un sistema que garantice los derechos del denunciante. En este caso, la Corte optó por impedir la participación del abogado del denunciante en una audiencia pública por ser extemporal, a pesar de no existir norma al respecto. A pesar de que el abogado ya había sido reconocido como miembro y asesor de la delegación de la Comisión, la Corte aceptó la objeción del gobierno fundada en que la acreditación del abogado horas previas a la audiencia violaba el derecho a la defensa del estado. La decisión de la Corte no sólo afectó la preparación del caso por parte de la Comisión, sino que el propio peticionario volvió a sufrir una violación de los derechos que supuestamente protege el sistema.

Al conceder un estatuto independiente a los denunciados se podría restablecer el principio de igualdad de las partes y la garantía del debido proceso legal en los casos ante la Corte. Un sistema internacional de protección de los derechos humanos debe preocuparse del respeto a las garantías judiciales más básicas.

VIII. CONFIDENCIALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS

Una de las características que distinguió durante muchos años al sistema interamericano del resto de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos fue la transparencia con la que funcionaba. La Comisión acostumbraba siempre a mantener al denunciante informado del estado de su caso, transmitiéndole inmediatamente todos los escritos presentados por el estado así

29. Corte I.D.H., "Caso Cayara, Excepciones Preliminares," Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14. Ver también: Méndez, Juan y José Miguel Vivanco. "El Caso Cayara y El Sistema Interamericano," *Revista IDL*, Edición Especial No. 50, Año 4 (abril 1993) Lima, Perú, p. 49-51. Ver: Pinto, Mónica "Y Cayara pasó a la Historia" *Revista No Hay Derecho*, Año IV, No. 10, (diciembre 1993-marzo 94) Buenos Aires, Argentina, p. 23-25.

30. Ver, Méndez y Vivanco. "Disappearances and the Inter-American Court: Reflections on a Litigation Experience" (Desapariciones y la Corte Interamericana: reflexiones sobre la experiencia de litigación), *Ha uline Law Review*, Vol. 13, N° 3 (Verano de 1990), pág. 565.

31. Artículo 23 del Reglamento de la Corte.

32. Ver *Caso Genie Lacayo*, Resolución de la Corte de 27 de noviembre de 1995.

como las decisiones de la Comisión relativas al caso, sin ninguna restricción sobre su publicidad.

Ante la creciente presión ejercida por algunos estados en los últimos años, la Comisión empezó a imponer restricciones sin mayor sentido a la publicidad de casos pendientes. Por ejemplo, durante un tiempo se advirtió a los denunciantes que cualquier publicidad sobre su petición podría provocar el cierre definitivo del caso. Una iniciativa que no tenía fundamento jurídico en la Convención o el Reglamento de la Comisión.³³ Es más, con motivo de la estigmatización pública a la que fueron expuestos algunos estados, cuando se hicieron públicos el contenido de las audiencias, la Comisión reprendió en varias ocasiones a los denunciantes.³⁴

En este sentido, se produjo un grave retroceso para el denunciante cuando, mediante una interpretación desafortunada de la Convención, la Corte decidió que el informe relativo al artículo 50, con conclusiones preliminares de la Comisión, sólo debería ser transmitido al estado interesado, y no al denunciante; según la Corte el Reglamento de la Comisión que permitía que el denunciante recibiera una copia de dicho informe violaba el requisito de confidencialidad de la Convención.³⁵ De hecho, la Corte confundió la entrega de una copia del informe al denunciante, que se ajusta claramente a los principios del debido proceso, con la necesidad de mantener la confidencialidad de la información. Al parecer, la decisión de la Corte estaba motivada por las quejas de varios estados que alegaban que los denunciantes habían filtrado a la prensa los contenidos de los informes preliminares de la Comisión.³⁶

En principio, el propósito de mantener la confidencialidad del informe preliminar de la Comisión es ofrecer al estado en cuestión un incentivo para que cumpla con las recomendaciones de la Comisión, antes de ser condenado. Pero la persecución de este objetivo no justifica que se sacrifique la obligación de respetar el debido proceso en todas las etapas del litigio, sobre todo ante un organismo de derechos humanos. Al no poder recibir una copia del informe preliminar, el denunciante se queda en situación de desventaja en un momento crítico del proceso. Para poder resolver este problema con equidad, la Comisión debe intentar evitar la publicidad no deseada sin violar el debido proceso. Por ejemplo, se debe enviar el informe preliminar al estado

33. Afortunadamente, esta práctica se ha ido abandonado progresivamente.

34. Por su parte, en relación a la confidencialidad de la información entregada a las partes, el Presidente de la Corte, hablando en representación de sus miembros y sin citar ninguna fuente jurídica, informó a la Comisión que los documentos relacionados con los procedimientos públicos normales ante la Corte eran confidenciales. Ver Carta de Héctor Fix-Zamudio, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ref. CDH-10 792/150, 20 de mayo de 1995.

35. Ver la Opinión Consultiva N° 13 de la Corte, párrafos 48 y 49. El artículo 50(2) de la Convención dice así: "El informe será transmitido a los estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo".

36. Hasta la fecha, no existe ninguna prueba que demuestre que los denunciantes hayan sido responsables de filtraciones a la prensa de informes relativos al artículo 50.

y al denunciante con una anotación que recuerde a ambas partes la confidencialidad del documento. Si la Comisión llega a la conclusión que el denunciante ha filtrado un informe a la prensa (o lo ha hecho público por otros métodos), tiene todavía la posibilidad de no publicar su informe definitivo, de acuerdo al artículo 51 de la Convención.

Al no someterla al análisis necesario, la Comisión ha aplicado de manera formalista la opinión de la Corte hasta el punto de marginar a los denunciantes desde el mismo momento en que ésta decide emitir su informe preliminar hasta que se publica el informe relativo al artículo 51. Sin lugar a dudas, la lamentable decisión de la Corte y la interpretación al pie de la letra de la Comisión constituyen hasta la fecha uno de los mayores retrocesos del sistema interamericano.

A no ser que se modifique la Convención —cuestión que no promovemos— o que la Corte cambie su interpretación de la misma, la Comisión podría respetar al requisito de confidencialidad entregando exclusivamente los informes preliminares al estado durante un plazo razonable (sesenta días), y enviando una notificación al denunciante informándole de dicha decisión, para que al menos conozca el estado procesal del caso.³⁷ Tras un plazo razonable, se debe remitir el informe al denunciante. En el caso en que el estado responda dentro del período fijado, es esencial que el denunciante reciba una copia confidencial de las observaciones mientras la Comisión toma la decisión de someter o no el caso a la Corte. Si la Comisión decide confirmar su informe preliminar y aprobar el informe definitivo contemplado en el artículo 51, este último debe ser enviado simultáneamente a las dos partes.³⁸ Por medio de esta práctica, la Comisión respondería a la preocupación de publicidad expresada por la Corte mientras mantiene el respeto al debido proceso.³⁹

IX. CONCLUSIÓN

Un sistema internacional de protección de los derechos humanos, al igual que cualquier sistema judicial nacional, exige la existencia de normas y procedimientos claros que inspiren confianza por igual a ambas partes: denunciantes y estados. En tal sentido, el conjunto de normas procesales del sistema interamericano han sido diseñadas para asegurar o facilitar la eficacia y la seguridad jurídica en el proceso, y

37. En su sesión de octubre de 1996, la Comisión aparentemente decidió incorporar este procedimiento en su práctica.

38. No existe ninguna disposición en la Convención que estipule que los informes relativos al artículo 51 son confidenciales.

39. Cuando se escribió este artículo, la Comisión estaba en el proceso de revisión de las enmiendas propuestas para corregir esta práctica desafortunada.

reducir las posibilidades de abuso o decisiones arbitrarias y caprichosas. Cualquier sistema que aspire a alcanzar credibilidad y prestigio requiere la existencia de una serie de procedimientos objetivos destinados a proteger el debido proceso legal. Se trata pues, que las partes involucradas en un caso conozcan de antemano sus derechos y estén convencidas de que sus intereses serán tratados con equidad por una autoridad imparcial, independiente y cuasi-judicial como la Comisión. Es evidente que estos principios no son ajenos al sistema interamericano cuya existencia se remonta a más de tres décadas. No obstante, sólo en los últimos diez años el sistema se ha dedicado especialmente a examinar peticiones individuales en gran escala, en ocasiones con participación de la Corte. Por tal motivo y justificadamente, la atención se ha concentrado cada vez más en los temas relacionados a la imparcialidad y transparencia de los procedimientos utilizados por la Comisión. Si la Comisión tiene el propósito de constituirse, como señala su mandato, en el principal órgano de derechos humanos del continente, debe desarrollar y aplicar normas procesales objetivas y actualizadas que den garantías a todos.

El actual Reglamento de la Comisión fue adoptado hace unos quince años para interpretar y aplicar la Convención, desde entonces ha sido objeto de varias modificaciones menores.⁴⁰ Tal como sabemos, el sistema interamericano se creó en gran parte a la luz de su predecesor europeo, que también otorga al denunciante individual el derecho a que su caso sea escuchado por un órgano regional, pero que, como hemos visto, se ha desarrollado mucho más en este campo. Los procedimientos para conocer peticiones individuales establecidos en la Convención⁴¹ en los sesentas constituyen el reflejo de una época en que los estados recién empezaban a reconocer no sólo derechos fundamentales sino, también, la novedad de incipientes derechos procesales en favor del individuo que presenta peticiones ante un órgano internacional. Hasta ahora algo se ha avanzado en la región pero no lo suficiente como, por ejemplo, permitir la participación individual independiente ante la Corte, lo cual constituye una demostración clara de las falencias existentes y de la necesidad de reexaminar la posición del individuo con el fin de asegurar una igualdad mayor entre las partes. Cuando un individuo recurre a un órgano internacional debe tener la seguridad de que el sistema respetará el debido proceso legal y que tendrá, además, una justa oportunidad de ser debidamente escuchado.

La Comisión ha permitido con demasiada frecuencia que la discrecionalidad juegue un importante rol en su toma de decisiones, tanto en cuestiones sustanciales como procesales, sin darse cuenta que en el politizado ambiente de la OEA la mejor manera de proteger los derechos humanos y de paso defender sus propios fueros, es

40. Ver: *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L./V/II.92 doc.6 rev.1 (julio de 1992), aprobado por la Comisión en su 66ª Reunión, 49ª Sesión celebrada el 8 de abril de 1980, pág. 111.

41. Ver en general los artículos 48-51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

mediante la invocación y aplicación consistente de normas preestablecidas y conocidas por todos.