

INFORMES SOBRE PAÍSES, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN

Felipe GONZÁLEZ

I.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, y en el contexto de los llamados de algunos estados a reformar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, uno de los aspectos centrales del debate ha girado en torno a los roles de protección y promoción de tales derechos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión” o “CIDH”). Respecto de la labor de protección, el énfasis se ha colocado especialmente en lo relativo a los Informes sobre países que prepara la Comisión.

En este trabajo se describen los alcances y el sentido de los roles señalados de la CIDH y se analiza en qué medida cada uno de dichos roles es relevante o no para el fortalecimiento de los derechos humanos y de la democracia en el hemisferio americano. El aspecto referido a los Informes sobre países se analiza detenidamente, por el lugar central que ocupa en la discusión.

II.

BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA DE LOS ROLES DE LA COMISIÓN

Un grupo de estados no muy grande en número, pero sí muy activo, liderado en la actualidad por México y Perú, vienen planteando al interior de la Organización de Estados Americanos (OEA) la necesidad de reformar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Al respecto, es necesario constatar primeramente que tales estados no han formulado propuestas sistemáticas encaminadas a una reforma del Sistema. Es cierto que

producto de su impulso se han emitido algunas resoluciones por el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA, pero dichas resoluciones sólo apuntan en la dirección de una reforma, sin hacer mención clara de sus eventuales contenidos.

La formulación de los contenidos ha sido hecha fundamentalmente en sesiones del Consejo Permanente y de sucesivas Asambleas Generales de la OEA.¹ De estas intervenciones surge a lo menos claramente que una de las orientaciones centrales de la reforma que se intenta consiste en modificar la función de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, privilegiando su rol de promoción de tales derechos y reduciendo su rol de protección.

Sin perjuicio de que más adelante en este mismo trabajo se revise de manera más detallada lo que está en discusión, es necesario exponer desde ya en qué consisten los lineamientos básicos planteados por algunos estados en torno a los roles de protección y promoción de la Comisión. Básicamente, se señala que, dada la transformación experimentada en la organización política de los países del Continente, consistente en el paso de un contexto con predominio de dictaduras a otro en que la regla casi absoluta es la generación popular de las autoridades, el papel que desempeña la Comisión merece ser reestudiado a fondo.

La Comisión –señala este grupo de estados– ha tenido históricamente la función de condenar las violaciones a los derechos humanos cometidas por regímenes dictatoriales; de allí que su rol central haya sido el de proteger tales derechos. En el nuevo contexto –prosiguen– la centralidad de su rol de protección no se justifica, ya que la gran mayoría de los estados siguen prácticas democráticas, disponiendo, por lo mismo, al nivel interno de los mecanismos necesarios para salvaguardar los derechos humanos. Dentro de su rol de protección, la elaboración de Informes sobre países por la Comisión es la que critica más vigorosamente este grupo de estados en el contexto actual. Todo esto los lleva a resaltar la función de promoción de los derechos humanos que posee la Comisión, a la que –sostienen– ésta debería dedicar una atención principal.

1. Consúltense Felipe González, Diego Rodríguez y Katya Salazar, *Derechos Humanos y Organización de Estados Americanos 1995-1996*, International Human Rights Law Group, 1996; Felipe González y Antonio Maldonado, *La Organización de Estados Americanos y su mandato en el campo de la democracia y los derechos humanos*, International Human Rights Law Group, 1995; Felipe González y Diego Rodríguez, *Human Rights and their treatment in the 1994 General Assembly and Permanent Council of the OAS*, *The Review of the International Commission of Jurists* Nº 53, pp. 51-61 (1994); Felipe González, "1993 OAS General Assembly and Human Rights in the Americas", *The Review of the International Commission of Jurists* Nº 51 (1993).

III.

PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN EN EL ORIGEN Y DESARROLLO DE LA CIDH

Para los efectos de este trabajo es relevante revisar los roles de protección y promoción tal como éstos han ido evolucionando a lo largo de las casi cuatro décadas de funcionamiento de la CIDH, puesto que parte de la argumentación del grupo de estados que propugnan actualmente una reforma de los roles de la Comisión sostiene fundarse en la historia de la Comisión.²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos surgió en 1959, al cabo de 11 años de la creación de la Organización de Estados Americanos. Siguiendo la línea expresada en la Carta de la OEA, los Estados del hemisferio habían firmado en 1948 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ("Declaración Americana"); sin embargo, no establecieron ningún órgano encargado de hacer cumplir dicho instrumento, limitándose a aprobar una resolución mediante al cual se reconocía la necesidad de un órgano de protección judicial para la defensa de los derechos humanos, encomendando al Comité Jurídico Interamericano proponer un Proyecto de Estatuto para la creación de una Corte Interamericana encargada de dicha función.

El Comité declinó llevar a cabo esta tarea, aduciendo que era prematuro hacerlo, puesto que ello involucraría una transformación radical de los sistemas constitucionales de los países americanos. El Comité sugirió que la subscripción de un tratado sobre derechos humanos a nivel hemisférico debía preceder al Estatuto sobre una Corte. Durante la década de los cincuenta se continuó en la línea de adoptar resoluciones, que incluyeron aspectos como los derechos políticos de la mujer, la discriminación racial y aspectos económicos sociales, pero, sin establecer un órgano de protección de los derechos humanos sino hasta el final de la década. Estos antecedentes demuestran la cautela con que se procedió, lo cual proporciona una pauta acerca de lo que ha sido la posterior evolución.

El primer órgano de la OEA específicamente dedicado a derechos humanos fue la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión fue creada en 1959, por medio de una resolución de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, llevada a cabo en Santiago de Chile. El 25 de Mayo de 1960

2. Para una revisión general del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, consúltese Buergenthal, Norris y Shelton, *Protecting Human Rights in the Americas*, International Institute of Human Rights, 3a edición revisada, Strasbourg, 1990. Sobre el tratamiento de las violaciones masivas y sistemáticas durante las tres primeras décadas de funcionamiento de la Comisión véase Cecilia Medina Quiroga, *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988. Para una revisión general reciente del Sistema en Castellano, Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1997.

el Consejo de la OEA aprobó el Estatuto de la Comisión, considerándola como una entidad autónoma.

Conforme a su Estatuto, la Comisión recibió una serie de atribuciones, que incluían elementos de protección y de promoción de los derechos humanos. Entre tales atribuciones se encontraban las siguientes: preparar los estudios e informes que considerara necesarios para el desempeño de sus funciones; promover los derechos humanos en los pueblos de América; formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros en general; urgir a los gobiernos de los estados miembros a brindar la información necesaria respecto de las medidas adoptadas por ellos en materia de protección de los derechos humanos; y servir a la Organización de Estados Americanos como órgano de consulta respecto al tema de derechos humanos. El estatuto también facultaba a la Comisión para trasladarse al territorio de cualquier estado del hemisferio previa autorización de ese mismo estado.

De acuerdo al mismo Estatuto, la Comisión debería emplear como parámetro de referencia para la observancia de los derechos humanos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Desde un comienzo se estableció que los miembros de la Comisión desempeñarían sus cargos a título personal y no como representantes de los países de los cuales fueran nacionales, lo que le dio una ventaja importante respecto de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En 1965, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, llevada a cabo en Río de Janeiro, modificó el Estatuto de la Comisión, ampliándolo y fortaleciéndolo. En 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue formalmente integrada como órgano de la OEA. Posteriormente, mediante la suscripción (1969) y entrada en vigor (1978) de la convención Americana Sobre Derechos Humanos ("Convención Americana" o "la Convención"), la Comisión se vio sustancialmente fortalecida, cuestión a la que nos referiremos más adelante.

El acontecimiento que gatilló la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue la Revolución castrista en Cuba. El establecimiento de la Comisión fue una reacción de la OEA ante esa situación. Durante sus primeros años de trabajo, la Comisión centró de manera especial sus esfuerzos en supervisar la situación de los derechos humanos en Cuba. Sin embargo, en la medida en que se hacía evidente y público que también existían serios problemas de derechos humanos en otros países del hemisferio, la Comisión fue ampliando su radio de acción. Así, además de Cuba, la Comisión elaboró durante sus primeros años de trabajo, Informes sobre Haití y República Dominicana, comenzando luego a prestar atención de cerca a la situación de los derechos humanos en Guatemala, donde existía un conflicto armado y comenzó a practicarse una política estatal masiva y sistemática de desapariciones forzadas desde la época de los sesenta.

Estas labores de supervisión las llevó a cabo la Comisión durante sus primeros años de funcionamiento básicamente a través de la preparación y difusión de Informes sobre países. Dichos Informes no se referían a todos los países de la OEA, sino a aquellos donde la Comisión consideraba que existían violaciones significativas a los derechos humanos.

También es importante apuntar que, en la medida en que los estados respectivos se lo permitieron, la Comisión comenzó muy pronto a hacer uso de su facultad de realizar visitas *in loco* a los países sobre los cuales estimaba podía resultar necesario preparar un Informe. Esto permitía no sólo recabar información de primera mano, sino también fortalecer el perfil público de la Comisión al nivel local de los distintos países y fortalecer el efecto de sus resoluciones y recomendaciones.

Promediando la década de los sesenta, la Comisión comenzó a utilizar un mecanismo adicional para la protección de los derechos humanos en el hemisferio: la tramitación y resolución de casos individuales. Hay que subrayar que mientras en Naciones Unidas el reconocimiento de esta función a algunos de sus órganos de derechos humanos había sido objeto de un largo debate, en la OEA se produjo en cosa de pocos años. De hecho, desde el comienzo de sus trabajos en 1960, la Comisión había considerado importante tener en consideración las denuncias individuales que recibía, ya que, aun cuando señalaba inicialmente carecer del poder para decidir sobre ellas, le servían de base para el desempeño de otras de sus funciones.³ Desde 1965 la Comisión fue formalmente investida por la OEA del poder para decidir sobre casos individuales

Las materias a las que se referían estos casos individuales consistían casi en su totalidad en violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, especialmente ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas y detenciones arbitrarias. Rara vez se iba más allá.

Los estados que actualmente propugnan un cambio en el énfasis de los roles de la Comisión (en el sentido de fortalecer su rol de promoción y circunscribir su rol de protección de los derechos humanos), dicen basarse en la historia de la comisión. Sin embargo, en realidad sólo se basan en lo que fue la práctica de la Comisión durante sus primeros años. Así, resaltan que la Comisión fue creada para lidiar con dictaduras que cometían violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. Y, aunque no lo expliciten, pareciera que por violaciones masivas y sistemáticas están entendiendo aquellas que afectan el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la libertad personal.

Sin embargo, la historia de la CIDH no se detiene en este punto. Las promesas de más de 20 años en la OEA se vieron concretadas en 1969 cuando se adoptó la

3. IACHR, *Report of the work accomplished during its First Session*, October 3 to 28, 1960 (OAS/Serv.L/V/II.1, doc. 32, March 4, 1961, p. 13).

Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Se trataba de un esfuerzo por consolidar el incipiente Sistema Interamericano de Derechos Humanos, acordando el primer tratado en materia de derechos humanos a nivel continental, fortaleciendo el status de la Comisión y creando una Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Al darse este importante paso no se estaba pensando tan sólo en combatir las violaciones masivas y sistemáticas, si bien tal será siempre el aspecto más urgente y apremiante de la labor de protección de los derechos humanos. En efecto, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, por mucho que presente la carencia de referirse sólo de manera muy tangencial a los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido considerado por muchos autores como más protector de los derechos humanos que tratados que le precedieron como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴

En otras palabras, la Convención Americana va más allá del reconocimiento de los principios básicos en materia de derechos humanos y las violaciones masivas y sistemáticas es sólo uno de los aspectos (si bien uno muy relevante) de los que se ocupa: la Convención contiene un elaborado catálogo de derechos, es más protector que los otros tratados respecto de algunos derechos específicos (como la libertad de expresión), es más estricta que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos en lo que se refiere a estados de Excepción Constitucional y establece interesantes mecanismos de protección. No es ocioso que los estados se hayan tomado la preocupación de lograr tales avances, y, por cierto, ellos tenían plena conciencia de que al suscribir un tratado iban más allá del ámbito meramente declarativo.

Ahora bien, conforme a la Convención, la Comisión Interamericana vio fortalecido su status, ya que su existencia pasaba a emanar de un tratado. Si bien es cierto que la Comisión, en lo central, conservaba sus funciones y no se le añadían otras nuevas (como no fuese lo relativo a actuaciones en relación con la Corte —presentación de demandas y de medidas provisionales, entre otras—, no lo es menos que el instrumento jurídico que en lo sucesivo debería utilizar como parámetro de referencia la Comisión era uno mucho más elaborado y de la naturaleza de un Tratado y ya no sólo de una Declaración como hasta entonces.

De esta forma se aprecia que, desde el punto de vista histórico, el argumento de los estados que propugnan por un fortalecimiento del rol de promoción de la Comisión en desmedro de su rol de protección, es incorrecto. Si bien originalmente en la práctica la Comisión fue creada para lidiar con dictaduras que cometían violaciones masivas y sistemáticas (digo en la práctica porque, desde el punto de vista jurídico, el Estatuto de la Comisión era amplio y no circunscribía el problema a dicho tipo de

4. Véase, por ejemplo, Buergenthal, "The Inter-American System for the Protection of Human Rights", en Meron, *Human Rights in International Law*, Oxford University Press (1984).

situaciones), muy pronto su rol fue expandido y fortalecido, especialmente a partir de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Por lo demás, el proceso evolutivo no se detuvo ahí. En la medida en que una serie de regímenes dictatoriales fueron reemplazados en los estados del Continente por gobiernos elegidos en las urnas, los estados comenzaron a ratificar en forma creciente la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Es decir, eran los propios estados que comenzaban a dejar atrás, las dictaduras y la práctica masiva de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas los que accedían a ir más allá, asumiendo que los órganos de derechos humanos a nivel internacional tenían también un papel relevante que cumplir respecto de regímenes democráticos.

La transición de gobiernos dictatoriales a gobiernos elegidos en las urnas también acarreó otras consecuencias. Se produjo en muchos países –aunque no en todos– una disminución significativa o una virtual extinción de las violaciones masivas y sistemáticas al derecho a la vida. Esto, sin duda, ha tenido un impacto en el trabajo de la Comisión. Esta ha comenzado a ampliar el tipo de materias de las que trata, expandiendo su trabajo a cuestiones tales como el debido proceso en un contexto democrático, los alcances de la libertad de expresión, la situación de los presos comunes, los derechos humanos de la mujer, la situación de los pueblos indígenas, etc. También es reflejo de esta evolución el uso creciente que la Comisión ha venido dando en los últimos años al mecanismo de solución amistosa de casos. En un contexto de violaciones masivas y sistemáticas este mecanismo posee escaso sentido, ya que usualmente los estados no están dispuestos a reconocer su responsabilidad y, por lo demás, el uso de este mecanismo podría ser espurio, ya que podría representar una forma de distraer la atención sobre un problema muy extendido y general en un país. En cambio, cuando no se trata de violaciones masivas y sistemáticas, por esta vía puede propenderse a la reforma de la legislación interna o al pago de indemnizaciones en casos aislados de violaciones.

De todas formas, la Comisión ha continuado abocada de manera principal a las violaciones masivas y sistemáticas. En una presentación pública a fines de 1996, el Presidente de la Comisión señalaba que actualmente alrededor del 70% del total de casos individuales que se encuentran en trámite en la Comisión corresponden a violaciones al derecho a la vida y a la integridad física, las cuales, agregó, corresponden todavía a prácticas regulares.⁵ Si bien esto no significa que el 70% de las denuncias que se reciben actualmente se refieran a violaciones masivas y sistemáticas –ya que ese 70% incluye muchos casos que fueron presentados en años anteriores y que aún se hallan en trámite–, de todos modos existe una proporción significativa de casos correspondiente a tales violaciones.

5. 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 y minutas de las exposiciones realizadas por los participantes, pág. 14.

En otras palabras, el tránsito de regímenes dictatoriales a gobiernos elegidos en las urnas no ha traído consigo automáticamente en todos los países el término de las violaciones masivas y sistemáticas. En buena parte ello se debe a que no pocos de los regímenes políticos de la región son sumamente precarios, manteniéndose en una serie de países una o más de las siguientes características: "bolsones" de poder militar, sistemas judiciales carentes de suficiente eficacia e independencia, falta de transparencia del Sistema Electoral, falta de transparencia en el quehacer de las autoridades públicas, etc.⁶

IV. TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA: UN NUEVO ESCENARIO PARA LA COMISIÓN

A lo largo de la historia de la OEA la relación de los órganos políticos (compuestos por los estados) con la CIDH ha estado marcada por altos y bajos y por rápidos y a veces inesperados vaivenes.

Como decíamos antes, tomó 11 años para que la OEA se decidiera a crear un órgano de derechos humanos y lo hizo frente a una circunstancia que consideró especialmente grave. Aún así, las bases de las que se dotó a la CIDH fueron en un principio muy precarias y su status jurídico dentro de la OEA muy secundario. Sin embargo, y gracias a la propia dinámica del trabajo de la Comisión —el hecho de que esté integrada por expertos independientes ha sido, en este aspecto, crucial— ella fue adquiriendo un mayor status de hecho. Luego este fortalecimiento de su status se consolidó jurídicamente en varias etapas, hasta culminar con la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Entre 1959 y 1979 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue el único órgano especializado en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano. Como hemos dicho, en ese lapso, una proporción muy grande de sus tareas estuvo dedicada al tratamiento de violaciones graves y masivas a los derechos humanos. En ese contexto, los estados aparecían básicamente reunidos en dos grupos, uno compuesto por aquellos que practicaban violaciones graves y masivas, y el otro por aquellos en los que no se daban esas prácticas. Los primeros, a menudo ponían en tela de juicio la legitimidad de la Comisión Interamericana para preparar Informes y Resoluciones al respecto. Los segundos brindaban respaldo a la Comisión. La fuerza de uno y otro grupo variaba en el tiempo, como quiera que en ciertos períodos había un mayor número de gobiernos democráticos y en otros menos.

Pero a partir de la década de los ochenta comienza a producirse un masivo tránsito de gobiernos dictatoriales a gobiernos elegidos en las urnas, hasta alcanzarse la

6. Véase Tom Farer, Consolidating Democracy in Latin America, en: *The American University Journal of International Law and Policy*, Vol. 10 Nº 4, Verano 1995, pp. 1295-1329.

situación actual, sin precedentes, en que la totalidad de los países del hemisferio, con la sola excepción de Cuba, posee gobiernos elegidos en las urnas. Sin embargo, este proceso no ha traído consigo, como hubiera podido pensarse que ocurriría, un respaldo masivo y decidido de los estados a la Comisión. Sólo un grupo pequeño de estados asume esa actitud; entre ellos los más explícitos y perseverantes en la década de los noventa han sido Argentina y Canadá, seguidos probablemente por Costa Rica. Los estados en la perspectiva de poner en tela de juicio la legitimidad y sentido del quehacer de la Comisión han ido variando: actualmente, como señalábamos, México y Perú son los países líderes de esta tendencia; en otros momentos durante esta década, cuando recién salían de sus conflictos armados internos, El Salvador y Nicaragua también formularon críticas descalificadoras, pero su actitud ha cambiado en los últimos años. En el medio se mueve un numeroso grupo de estados, que desempeña en este debate un papel pasivo en unos casos o errático en otros. Afortunadamente, hasta ahora en los momentos cruciales el grueso de este amplio grupo de estados se ha alineado con aquellos que no quieren ver debilitado el trabajo de la Comisión.

De cualquier modo, la conclusión obvia es que el trabajo de la Comisión no se ha visto facilitado por los procesos de transición a la democracia en el Continente. En otra época la Comisión debía vérselas en los órganos políticos con gobiernos dictatoriales que la descalificaban radicalmente; sin embargo, por el mismo hecho de tratarse de dictaduras, su "status" dentro de la OEA era generalmente precario. En cambio, en la actualidad todos los estados que participan en los órganos políticos de la OEA enarbolan el cartabón de poseer regímenes democráticos y, por mucho que en una serie de países ello parezca a lo menos dudoso desde la perspectiva de las exigencias de un Estado de Derecho, en los hechos su "status" es claramente mejor que el que tenían los gobiernos dictatoriales.

Es evidente que los estados tienen el derecho a discrepar de los contenidos de las actuaciones de la Comisión, pero el problema surge cuando se llega al punto de cuestionar su legitimidad, descalificando a la Comisión. Ello tiene un impacto en la independencia de criterio de la Comisión, al tiempo que ejerce una influencia negativa en el cumplimiento de las resoluciones emanadas de ésta por parte de los Estados Miembros de la OEA.

V.

LA FUNCIÓN DE PROTECCIÓN Y EN ESPECIAL LOS INFORMES SOBRE PAÍSES EN EL CONTEXTO ACTUAL

La Comisión lleva a cabo su función de protección básicamente a través de dos medios: la tramitación de casos individuales y la preparación de Informes sobre países. Sin perjuicio de que en los últimos años se hayan desarrollado algunos

debates sobre los casos individuales, el centro de los ataques se ha concentrado primordialmente en los Informes sobre países que elabora la Comisión.

Como anotáramos, la Comisión ha preparado y publicado Informes sobre la situación general de los derechos humanos en algunos países desde hace muchos años, un capítulo del Informe Anual de la Comisión contiene Informes más breves sobre países; se trata de países respecto de los cuales la Comisión ha preparado previamente uno o más Informes más amplios (dedicados exclusivamente a ese país) en ese año o en años anteriores. Desde que la Comisión iniciara la práctica de incluir Informes sobre países en su Informe Anual, ella sólo se ha visto interrumpida en los Informes correspondientes a los años 1980-81, 1982-83 y 1995 (publicado en 1996).

El hecho de que sea la propia Comisión la que determine qué países merecen ser objeto de un Informe ha sido cuestionado reiteradamente por gobiernos que se sentían afectados desde el comienzo de la historia de la CIDH.⁷ Esto ha continuado en la década actual. Sin embargo, si se compara esta situación con la existente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, donde la selección de los países que se considera requieren de la designación de un Relator Especial es hecha por los propios estados, el mecanismo empleado por el Sistema Interamericano ha demostrado ser muy superior.

En el Informe correspondiente a 1996 (publicado en 1997) la Comisión ha explicitado cuatro criterios para la determinación de los países que se hacen merecedores de Informes. Ellos son: 1) Cuando se trata de "Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas internacionalmente aceptadas"; 2) cuando se trata de "Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido en efecto suspendido, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales, tales como el estado de emergencia, el estado de sitio, prontas medidas de seguridad y demás"; 3) "cuando existen pruebas fehacientes de que un estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana, Declaración Americana y demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Son motivo de especial preocupación en este caso las violaciones de los derechos que no pueden suspenderse, como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada"; y 4 cuando se trata de "Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas".⁸

El último Informe Anual, luego de establecer los criterios anotados, estudia la situación en cuatro países: Colombia, Cuba, Guatemala y Perú. Las razones dadas

7. Véase Cecilia Medina. *The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights*, en David Harris (ed.), *The Inter-American System of Human Rights* (en prensa); la referencia corresponde a la página 6 del trabajo de la autora.

8. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1996, p. 680 (1997).

por la CIDH para escoger a tales países se detallan a continuación. Colombia fue escogido por existir “violaciones numerosas de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, incluyendo los derechos no derogables”, a lo que se agrega la existencia de un estado de emergencia hasta casi finales de 1996.⁹ Para incluir a Cuba el criterio principal, de acuerdo a lo indicado por la Comisión, es “la falta de elecciones libres de acuerdos a estándares internacionalmente aceptados”.¹⁰ Respecto de Guatemala, se tuvo en consideración “bajo su criterio de informar sobre países que se encuentran en una situación de transición”.¹¹ Finalmente, Perú fue incorporado “debido a la continua imposición del estado de emergencia”.¹²

Colombia y Guatemala reaccionaron de manera razonable en la última Asamblea General frente a la circunstancia de haber sido escogidos. Cuba, al encontrarse marginada de la OEA, no pudo expresar sus puntos de vista públicamente; sin embargo, por primera vez desde su marginación, respondió privadamente a la Comisión acerca de los contenidos de su Informe.¹³ El ataque virulento vino de parte del Perú, cuyos representantes señalaron que su país se sentía discriminado y que intentaron que la Comisión publicara junto con su Informe, las observaciones del gobierno peruano, propósito que no fructificó.

Pero en realidad la crítica peruana va más allá y apunta al sentido mismo de los Informes sobre países en el contexto americano actual. En otros momentos de la década, otros países, como El Salvador en 1992 y Nicaragua durante varios años, plantearon lo mismo. Otros estados, de manera menos tajante, han sugerido algo parecido.

De allí que cuando se constató que el Informe correspondiente a 1995 (publicado en 1996) carecía de Informes sobre países, se temió que ello pudiera significar el fin de tales Informes. En la Asamblea General de 1996, el entonces Presidente de la Comisión, Claudio Grossman, se encargó de esclarecer que no sería así y que la CIDH definiría expresamente los criterios para determinar qué países requerían un Informe, proceso que, como hemos visto, se llevó efectivamente a cabo durante los meses que siguieron.

La cuestión de fondo, entonces, y en torno a la cual gira el núcleo del debate actual sobre el rol de protección de la CIDH se refiere a los Informes sobre países. En el Sistema Europeo —se señala por quienes cuestionan tales Informes en la OEA— no

9. *Idem*, pág. 682.

10. *Idem*, pág. 702.

11. *Idem*, pág. 744.

12. *Idem*, pág. 768.

13. Así lo señaló en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Asamblea General de 1997 el Presidente de la CIDH, John Donaldson, ante una pregunta formulada al respecto por el representante de México (notas tomadas por el autor de este trabajo en la Asamblea General).

existen Informes sobre países. El Sistema Interamericano —añaden— se ha basado en una medida importante en el sistema Europeo: ésta no debiera ser la excepción.

No obstante, esta comparación es notoriamente inapropiada: si bien el objetivo central del Sistema Europeo y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es el mismo —la protección de tales derechos— el contexto americano difiere en rasgos sustanciales del europeo. Sin ánimo de exhaustividad, en primer término, el Sistema Europeo no tiene que lidiar con violaciones masivas y sistemáticas. En segundo lugar, en el contexto europeo no son frecuentes los Estados de excepción y, cuando ellos se dictan, tienen características sustancialmente diferentes a las del contexto americano. En tercer lugar, los sistemas judiciales internos de los países europeos funcionan de manera efectiva en materia de derechos humanos, lo que hace rigurosa la exigencia del agotamiento de los recursos internos en ese Sistema, con el consiguiente impacto favorable para su buen funcionamiento. Finalmente, los estados que integran el Sistema Europeo se toman seriamente las resoluciones emanadas de la Comisión y la Corte en casos individuales y en numerosas ocasiones han modificado sus legislaciones internas, a veces en aspectos muy importantes, como consecuencia de las resoluciones en tales casos. A continuación se analizan con más detalle estas importantes diferencias.

Violaciones masivas y sistemáticas. En el contexto de violaciones masivas y sistemáticas —que por desgracia todavía subsisten en varios países del hemisferio americano— el alcance de los casos individuales es insuficiente para una protección eficaz de los derechos humanos. Por definición, los casos individuales representan sólo algunos aspectos de un cuadro más general. En el contexto de países organizados de manera genuina conforme a un Estado de Derecho, ellos cumplen un papel paradigmático, pero no ocurre lo mismo en países que presentan violaciones masivas y sistemáticas, en donde la sola resolución de casos individuales, si bien representa de todos modos un aporte, no apunta a la médula del problema.

Estados de Excepción. En el Continente americano se ha abusado y se continúa abusando de los Estados de Excepción. En casos de dictaduras, por definición, el empleo de Estados de Excepción es ilegítimo, puesto que el fin que se persigue no es la protección de la democracia, sino de otro sistema político.¹⁴ Pero en América Latina también ha habido numerosos regímenes democráticos que han abusado de los Estados de Excepción.

Estos abusos se han dado de varias maneras. En primer término, no ha sido infrecuentemente que la legislación interna de los estados contravenga el Derecho Internacional en lo que se refiere a las causales de dictación, a los derechos

14. Véase *Coloquio Internacional sobre los estados de Excepción y el respeto a los derechos humanos en los países del Cono Sur de Latinoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y IELSUR, Montevideo, 1985.

restringibles, a la disponibilidad de recursos judiciales rápidos y adecuados y a las facultades que confieren los Estados de Excepción. En segundo término, en no pocas ocasiones se han decretado Estados de Excepción en vulneración de la propia Constitución, como sucedió reiteradamente en Chile durante la vigencia del sistema democrático entre 1925 y 1973.¹⁵ En tercer término, a menudo las autoridades se han excedido de hecho respecto de las atribuciones que les confiere la propia Constitución o el Derecho Internacional durante la vigencia de Estados de Excepción. En cuarto término, ha sido frecuente la falta de un control interno adecuado acerca del ejercicio de tales atribuciones por las autoridades, generalmente por reducirse el papel del Congreso o del Poder Judicial durante tales períodos. Finalmente, y como una observación de carácter general, existe una concepción arraigada en nuestros países —y que suele extenderse a los tres poderes públicos— en el sentido de que cuando la Constitución autoriza la restricción de determinados derechos prácticamente otorga un “cheque en blanco” a las autoridades al respecto. Los tribunales no acostumbran a aplicar un test de razonabilidad y proporcionalidad, de manera de exigir a las autoridades, por ejemplo, la calificación de las circunstancias que la llevan a detener a una determinada persona sin orden judicial o a suspender las transmisiones de un programa en un medio de comunicación. Claramente, en el Derecho Internacional es otra la concepción y ella consiste en que el solo hecho de que determinados derechos sean restringibles durante Estados de Excepción no exime de la exigencia de que las medidas específicas que se adopten sean proporcionadas y razonables.¹⁶

Las características anotadas demuestran la importancia de la supervisión interamericana cuando se dictan Estados de excepción, incluso en el contexto de estados democráticos. Tal como ocurre en materia de violaciones masivas y sistemáticas, tratándose de Estados de Excepción con las características observadas el mecanismo de casos individuales es insuficiente. Los abusos que típicamente se han producido en América Latina a propósito de los Estados de Excepción no han sido aislados, sino que a menudo han sido generalizados e, incluso, han obedecido a un plan central deliberado. Por todas estas razones, es muy importante mantener el rol de la Comisión de preparar Informes sobre un país cuando se haya dictado un Estado de Excepción.

Sistemas judiciales internos y agotamiento de los recursos. Otro índice que es relevante considerar es cómo funciona el Sistema respecto del agotamiento de los recursos internos. El agotamiento de los recursos internos es una piedra angular para

15. Véase Jorge Mera, Felipe González y Juan Enrique Vargas, *Los regímenes de excepción en Chile durante el período 1925-1973*, Cuaderno de Trabajo N° 4, Programa de Derechos Humanos, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 1987.

16. Véase Claudio Grossman, Algunas consideraciones sobre el régimen de situaciones de excepción bajo la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en OEA, *Derechos Humanos en las Américas*, 1984.

el buen funcionamiento de todo Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos. Ello porque los tribunales de justicia internos, si funcionan bien, constituyen un medio mucho más eficaz para solucionar los problemas de derechos humanos que las instancias internacionales: son de más fácil acceso, proporcionan soluciones rápidas y disponen de una policía para dar cumplimiento a sus resoluciones. Los órganos internacionales, en tanto, además de carecer de imperio —en el sentido jurídico de la expresión—, ven sobrecargada enormemente su tarea cuando por la ineficacia de los tribunales internos reciben los casos directamente, sin que medie el agotamiento de los recursos.

Pues bien, en el Sistema Interamericano son muchos los casos individuales que tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideran admisibles a pesar de no haberse agotado los recursos de la jurisdicción interna, básicamente por ser ellos ineficaces. Incluso la Corte, en una Opinión Consultiva, se planteó el problema de las personas indigentes, que, como se sabe, usualmente carecen de una adecuada representación legal en los países de América Latina, determinando que si tal es el caso, ellas pueden acceder directamente al órgano internacional. La Corte, evidentemente, no estaba resolviendo un problema de laboratorio, sino una situación generalizada en nuestra región, a diferencia de lo que ocurre en Europa.¹⁷

En consecuencia, lo que se halla establecido como una excepción por el Derecho Internacional (la no exigibilidad del agotamiento de los recursos internos) se transforma respecto de numerosos casos de no pocos países del Sistema Interamericano en la regla general.

De esta manera, la tramitación de muchos casos individuales en el Sistema Interamericano “cojea” desde un comienzo. El caso llega a la instancia interamericana de una manera irregular (no desde el punto de vista del denunciante, claro, sino del buen funcionamiento del Sistema). Y esto, a su vez, es a menudo una señal de que a la postre la resolución del órgano internacional no será cumplida.

También en este aspecto el Sistema Europeo presenta características muy distintas al Sistema Interamericano. Los problemas de admisibilidad que los denunciantes enfrentan en el ámbito europeo con suma frecuencia provienen del tema del agotamiento de los recursos, exigido de manera estricta por los órganos europeos de derechos humanos, por considerar que los tribunales internos sí son eficaces.

Eficacia de las resoluciones internacionales. La cuarta diferencia que es relevante considerar es la eficacia de las resoluciones emanadas de los órganos europeos e

17. Corte I.D.H., *Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A N° 11.

18. Sobre la eficacia del Sistema Interamericano, consúltese Felipe González, *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su eficacia: evaluación y perspectivas futuras*, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos* N° 6, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1996), pp. 435-445.

interamericanos de derechos humanos.¹⁸ En el Sistema Europeo existe un alto grado de eficacia de las resoluciones de la Comisión y la Corte. A ello contribuyen los propios estados individualmente, reformando incluso la legislación interna cuando ella haya sido declarada en contravención del Convenio Europeo. Juega además un importante papel respecto de la eficacia el rol del Comité de Ministros, que es la instancia encargada de hacer un seguimiento del cumplimiento de las resoluciones por parte de los estados; este rol no ha quedado en el papel, sino que ha sido ejercido efectivamente. También cabe anotar que en ciertas circunstancias graves, han existido demandas interestatales; ello ha ocurrido en más de una decena de ocasiones.¹⁹

En el Sistema Interamericano, si bien ha habido avances, el grado de eficacia de las resoluciones continúa siendo bajo. La ineficacia es más frecuente tratándose de estados donde se cometen violaciones masivas y sistemáticas, pero es un fenómeno que se extiende también a muchos estados donde ellas no tienen lugar. Si bien en el Sistema Interamericano no existe un Comité de Ministros, el problema que se presenta realmente desde el punto jurídico, ya que la Asamblea General y el Consejo Permanente disponen de poderes para hacer un seguimiento del cumplimiento de las resoluciones; el problema es que no ejercen tales poderes.

En este sentido, resulta ilustrativo mostrar lo que sucede con el seguimiento de las sentencias de la Corte Interamericana en el ejercicio de su función contenciosa. Dado que los fallos de la Corte son vinculantes jurídicamente, el seguimiento de su cumplimiento debiera considerarse prioritario por los órganos políticos de la OEA. La regulación jurídica está: el art. 65 de la Convención Americana establece que "la Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.

Pero, ¿qué sucede en la práctica? Generalmente el Presidente de la Corte, en una intervención leída, entre muchas otras materias da cuenta de las situaciones de incumplimiento sin poner énfasis en ellas y sin formular recomendaciones al respecto, según lo dispone la Convención. Salvo contadas excepciones, en sus intervenciones a continuación de este informe, los representantes de los estados no se refieren a los problemas de incumplimiento. Si esta es la suerte que corren los fallos de la Corte ante los órganos políticos puede imaginarse uno cuál es el destino de la mayoría de las resoluciones de la Comisión en los órganos políticos.

Esto no significa que las resoluciones de la Corte y la Comisión carezcan totalmente de eficacia: lo que sucede es que cuando ellas sí son cumplidas ello obedece

19. Véase Kevin Boyle. "The Council of Europe, the CSCE and the European Community", en: Hurst Hannum (ed.). *Guide to International Human Rights Practice*. 2a edición, página 137 (1992).

básicamente a la voluntad del propio estado afectado o es el resultado de la presión de la sociedad civil y no es una consecuencia del papel que juegan los órganos políticos de la OEA. Todo lo anterior es sin perjuicio de que la jurisprudencia de los órganos interamericanos, aun cuando presente problemas de ineficacia, posee un efecto acumulativo, en la medida en que va sentando precedentes y a veces influye en la conducta posterior de los estados.

De cualquier modo, la conclusión necesaria a partir de las observaciones anteriores es que ellas demuestran que, por sí sola, la función de la Corte y de la Comisión de conocer de casos individuales es insuficiente como medio de protección de los derechos humanos en el contexto actual del Sistema Interamericano.

Respecto de la eficacia de los Informes sobre países, el balance no es muy diferente al de los casos individuales. No obstante, en el contexto actual ambas funciones resultan complementarias y se apoyan recíprocamente.

Típicamente, la Asamblea General de la OEA aprueba de manera global los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin adoptar medidas específicas para que el Estado correspondiente aplique las recomendaciones de la Comisión, que pueden ir desde el pago de indemnizaciones a la necesidad de adoptar reformas legales internas, pasando por muchas otras medidas.

Hasta mediados de la década de los setenta, cuando se trató el primer Informe de la CIDH sobre Chile, los Informes de la Comisión, al ser presentados ante la Asamblea General, nunca dieron lugar a resoluciones de ésta condenando a los países que violaran los derechos humanos. Debe tenerse presente, a este respecto, que Cuba había sido marginada de la OEA a comienzos de los sesenta, por lo que no existía mayor interés en tratar su caso al interior de la OEA.

Con posterioridad al Informe sobre Chile, sólo en algunas ocasiones se han debatido en profundidad los Informes sobre países en la Asamblea General. En la mayoría de los casos ello no ha tenido lugar y la discusión se ha limitado a un intercambio de puntos de vista entre el estado sobre el que se informa y la CIDH.

De cualquier modo, y más allá de si ellos dan o no origen a reacciones de la Asamblea General, los Informes sobre países tienen una importante significación.

A este respecto, un aspecto que no puede pasarse por alto es el de las visitas *in loco*. En la medida en que el estado respectivo se lo permita, la Comisión siempre realiza una o más de tales visitas al país durante la preparación de su Informe. Estas visitas tienen, por sí mismas, un impacto positivo para la protección de los derechos humanos. Ellas muestran a la Comisión cómo una institución dinámica y no burocrática, que tiene una presencia efectiva y no meramente nominal, capaz de trasladarse a los países que debe supervisar, de intercambiar puntos de vista con la gente y de evaluar la situación en el terreno. El hecho de que se sepa que la Comisión va a visitar un país determinado, acarrea una movilización y preparación en ese país. A menudo, y salvo en casos extremos de gobiernos que prescinden completamente

de la opinión de la comunidad internacional —que cada vez son menos—, los gobiernos se ven obligados a adoptar a lo menos algunas medidas para paliar las violaciones más graves a los derechos humanos.

Las visitas a los países le permiten a la Comisión un conocimiento de primera mano de la realidad, facilitando no sólo la preparación del Informe respectivo, sino muchas veces la tramitación más eficaz de casos individuales, puesto que suele recoger también información sobre ellos. En fin, a través de las visitas, la Comisión se impregna más cabalmente de la situación de los derechos humanos en el hemisferio, permitiéndole un mejor diseño de su trabajo y una más adecuada determinación de sus prioridades.

Además, ha habido ocasiones en que, a raíz de visitas *in loco*, la Comisión ha descubierto violaciones graves a los derechos humanos. Un caso paradigmático al respecto lo constituyó el descubrimiento de 42 presos clandestinos, que eran dados por desaparecidos, hecho por la Comisión durante su visita a Argentina en 1979. Este descubrimiento dio lugar a una fuerte reacción de la comunidad internacional, tanto al nivel de la OEA como de la ONU, lo que en definitiva redundó en la virtual extinción de la práctica sistemática de desapariciones forzadas en ese país.²⁰

La práctica de la Comisión de emitir comunicados de prensa al concluir cada visita también es significativa. Ello permite mostrar públicamente la presencia de la Comisión y, cuando las circunstancias lo ameritan, pronunciarse frente a determinadas violaciones de manera pronta.

De los antecedentes expuestos salta a la vista que la preparación de Informes sobre países por la CIDH continúa siendo imprescindible en el contexto actual del hemisferio, cubriendo necesidades que los Informes sobre casos individuales no satisfacen por sí solos.

VI. PROMOCIÓN... ¿DE QUÉ?

En el debate actual sobre un eventual reforma de la Convención se ha mencionado reiteradamente por algunos estados la necesidad de reforzar el rol de la CIDH en materia de promoción. Sin embargo, no resulta del todo claro en qué dirección apuntaría ese reforzamiento.

Las labores de promoción emprendidas por la CIDH, a través de seminarios, publicaciones, pasantías y otros medios, se han referido básicamente a tres grandes ámbitos: la difusión de los derechos humanos en general, la promoción del propio Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la educación acerca de la necesidad de incorporar los derechos humanos en el orden jurídico interno.

20. Véase Buergenthal, Norris y Shelton, *Protecting Human Rights in the Americas*, (cit.), pp. 291-301.

El primero de los aspectos mencionados se refiere a las tareas llevadas a cabo por la Comisión respecto de la necesidad de que la población de los países del Continente tome conciencia acerca de sus propios derechos. Se trata de un esfuerzo dirigido a resaltar la dignidad humana, médula de los derechos humanos. Por esta vía se pretende que los derechos humanos no queden sólo en una consagración jurídico-normativa, sino que se hagan realidad en la cultura de las sociedades americanas. Esto está, por lo demás, estrechamente conectado con la eficacia de estos derechos, ya que si las víctimas de las violaciones no tienen cabal conciencia de ellos, se favorecerá la impunidad. También se vincula esto con el afianzamiento de sistemas democráticos genuinos; en efecto, la conciencia acerca de sus derechos es un factor dinamizador de la participación ciudadana, así como del control por la ciudadanía de la gestión pública.

El segundo ámbito apunta a las labores de promoción que la Comisión ha emprendido en orden a hacer saber a los habitantes del hemisferio acerca de la existencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como sobre los pasos básicos que ellos deben dar para interponer denuncias ante la Comisión. Dado que la Comisión carece de los medios para llevar a cabo investigaciones de *motu proprio*, depende de la iniciativa de la sociedad civil para conocer de las violaciones a los derechos humanos. Gran parte de las actividades de promoción de la CIDH se han concentrado precisamente en este ámbito, por el interés directo que la Comisión tiene de que la sociedad civil se mantenga bien informada a este respecto y que sepa a quién y cómo acudir en caso de una violación a sus derechos.

El tercer y último ámbito está referido a las labores de promoción destinadas a resaltar la necesidad de incorporar los derechos humanos en el orden jurídico interno. Tal como se ha analizado antes en este trabajo, los órganos internacionales cumplen un rol subsidiario, en el entendido de que, en condiciones normales, los órganos internos están en posición de resolver de manera más pronta y eficaz las situaciones de vulneración de derechos. Este es un aspecto en el que también la Comisión ha puesto énfasis, siendo como es ella la primera interesada en que sólo en casos de real necesidad se utilice el Sistema Interamericano.

La pregunta que cabe hacerse, a la luz del debate en la OEA, es si en alguno de los ámbitos de promoción mencionados la Comisión cumple en la actualidad un papel verdaderamente crucial. Detrás del planteamiento del grupo de estados que postula que la CIDH debería privilegiar las actividades de promoción por sobre las de protección pareciera estar implícito que, de alguna manera, la Comisión desempeña un rol fundamental en materia de promoción de los derechos humanos.

La respuesta en este punto, sin embargo, debe ser negativa. En el contexto actual en el Continente americano, la Comisión no cumple un papel fundamental ni mucho menos insustituible en materia de promoción. Los tres ámbitos de promoción mencionados —la difusión de los derechos humanos en general, la promoción del

Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la educación sobre la necesidad de incorporar los derechos humanos en el orden jurídico interno— son adecuadamente cubiertos por otras instituciones.

A título ilustrativo, señalemos algunos de los tipos de instituciones que cumplen tales labores. En la actualidad existen numerosos programas y cátedras de derechos humanos a nivel académico en el hemisferio, emprendiendo muchas universidades la organización de seminarios, talleres e investigaciones en la materia. Asimismo, las organizaciones no-gubernamentales llevan a cabo múltiples iniciativas de promoción de los derechos humanos; dado que las ONGs representan a víctimas de violaciones a tales derechos, se encuentran en una posición especialmente ventajosa para educar a la población acerca de cómo hacer efectivos sus derechos tanto al nivel interno como en el terreno internacional. Además, en los últimos años, los propios estados han comenzado a desarrollar labores de promoción en la materia, las cuales suelen cubrir los tres ámbitos mencionados —general, internacional e interno. En fin, si bien no se trata en estricto rigor de una institución perteneciente a la OEA —ya que fue creada en el marco de un convenio entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Gobierno de Costa Rica—, existe una institución muy cercana a ella como es el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, una institución de envergadura cuyo propósito central es precisamente la promoción de estos derechos. El Instituto ha abordado esta tarea de manera sistemática, alcanzando a todos los países del hemisferio y capacitando a representantes de la sociedad civil, a futuros académicos y a funcionarios estatales.

Miradas las cosas en perspectiva, es posible concluir que quizá en otro momento de la historia del Sistema Interamericano la labor de la Comisión en materia de promoción haya sido más importante de lo que es ahora. De hecho, la propia Comisión desempeñó un papel significativo para que los habitantes del Continente supieran que ella existía y cómo y en qué circunstancias podían acudir a ella. En cambio, en la actualidad, cuando existen redes de organizaciones no-gubernamentales en materia de derechos humanos operando en contextos de mayor libertad que hace dos décadas, cuando existe una creciente incorporación del tema al nivel académico, y cuando los propios estados han emprendido iniciativas en este sentido, el rol de promoción de la CIDH parece ser de menor importancia.

De allí que cuando uno analiza la propuesta del grupo de estados que plantean que la Comisión privilegie su rol de promoción por sobre el de protección, quepa razonablemente preguntarse: ¿promoción de qué?

Si la respuesta es que se trata de fortalecer la labor de promoción de la CIDH sobre los derechos humanos en general o sobre la recepción de los derechos humanos en el orden interno es claro que hay otras instituciones que pueden y que de hecho desempeñan adecuadamente ese rol, algunas de manera sistemática.

Si la respuesta es que se trata de que la CIDH fortalezca su rol de promoción sobre el Sistema Interamericano, además de la misma observación anterior –hay otras instituciones que llevan a cabo ese rol de manera adecuada–, cabría preguntarse de qué Sistema Interamericano se está hablando. Si de lo que se está hablando es de un Sistema Interamericano reformado –como pretenden esos estados–, en el que la labor de la Comisión fuera fundamentalmente de promoción, la propuesta sería absurda: ella consistiría en *promover la promoción*.

Todas las observaciones anteriores no significan desconocer que las labores de promoción de la CIDH continúen siendo significativas en ciertas circunstancias. Lo que sucede es que hay aquí un problema de prioridades. *Como órgano de promoción, la Comisión no es, ni con mucho, el único en América. Como órgano de protección, en tanto, lleva a cabo una actividad absolutamente única en el continente.* Como hemos analizado en este trabajo, la Corte desempeña una labor diferente, con alcances también distintos.

La Comisión, como cualquier institución, debe asignar sus recursos. En el caso de la Comisión, los recursos de los que dispone son escasos para la envergadura de las tareas que debe realizar. De acuerdo a la información entregada en la última Asamblea General, el presupuesto de la Comisión para el año 1998 corresponde a US\$2.846.800, cifra inferior, por ejemplo, a la de la Unidad para la Promoción de la Democracia, a la que se le asignan US\$3.382.100.²¹

En tales circunstancias, si se presiona a la Comisión para que refuerce sus labores de promoción, necesariamente ello va a afectar su dedicación a las labores de protección. Ello ocurrirá de hecho, al margen de que se lleven o no a cabo reformas jurídicas. De allí que sea necesario movilizar esfuerzos para que la Comisión no se siga viendo sometida a presiones en el sentido de expandir sus labores de promoción.

VII. CONCLUSIONES

El análisis emprendido en este trabajo lleva a concluir que el rol de protección de los derechos humanos que desempeña la Comisión Interamericana a nivel continental continúa siendo fundamental. Dicho rol es, además, insustituible en el contexto actual: no existe ningún otro órgano o institución que se le asemeje.

Dentro de ese rol de protección, la elaboración por la Comisión de Informes sobre países es de suma importancia y las propuestas formuladas por algunos estados en el sentido de que deberían discontinuarse es inconsistente con el objetivo de proteger

21. Programa-Presupuesto de la Organización para el año 1998 y fijación de cuotas para los Estados Miembros; AG/DOC. 3530/97, 1 junio 1997. pp. 8-9.

los derechos humanos. El conocimiento de casos individuales por parte de la CIDH es, asimismo, de mucha importancia, pero en el contexto de algunos estados ellos resultan insuficientes por sí solos, requiriendo del complemento de los Informes sobre países.

Por último, la labor de promoción de los derechos humanos es llevada a cabo por numerosas instituciones en el hemisferio. Las tareas de la CIDH con este ámbito, por consiguiente, no son únicas, como sí sucede con su rol de protección. De allí que, sin desconocer que en ciertas circunstancias sea necesario que la Comisión realice labores de promoción, su eje central deba estar definido por su rol de órgano de protección de los derechos humanos en el Continente Americano.