

PRÓLOGO

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos ha tenido siempre una existencia azarosa como mecanismo independiente e imparcial de defensa de las normas mínimas de derecho internacional que protegen a la libertad en nuestro continente. Aun en ese contexto incierto, sin embargo, sus órganos lograron en varios momentos importantes victorias que impulsaron el desarrollo progresivo de la materia y contribuyeron a afianzar una cultura democrática. Paradójicamente, el avance de la democracia y del estado de derecho que ocurrió en esta década —cuando menos por haber dejado atrás a los gobiernos surgidos de golpes de estado militares— no se tradujo automáticamente en el fortalecimiento del sistema interamericano de protección. Más bien, los factores que indican una situación crítica en el sistema se han hecho más explícitos y visibles. Se puede, creemos, hablar de *crisis del sistema*, con lo cual no queremos señalar ni agotamiento, ni decadencia, ni ineficacia; a lo que nos referimos es a una crisis de identidad y a una fundamental falta de acuerdo entre actores esenciales sobre la naturaleza jurídica y política de este sistema y sobre su futura dirección.

Por un lado, se ha incrementado el ritmo de trabajo porque hay cada vez más interés en los defensores de derechos humanos, en los medios jurídicos y académicos, y en los sectores sociales independientes en optar por la vía de la Comisión y de la Corte Interamericanas en busca de soluciones a los nuevos problemas de derechos humanos que este período democrático presenta. Así, la materia que la Comisión y la Corte analizan se ha tornado más rica y más compleja, sin abandonar del todo los aspectos trágicos de las violaciones a derechos fundamentales como la tortura, la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial. Por el otro, representantes de los gobiernos democráticos en los foros políticos y diplomáticos de la región a menudo reaccionan ante las decisiones de los órganos con un mal entendido espíritu de defensa de los intereses nacionales, como si evitar la mención del país en un caso de violación a los derechos humanos fuera más importante que corregir el mal

ocasionado. Algunos de esos representantes no vacilan en ejercer presión política sobre esos órganos para obtener escuálidas victorias parciales en casos referentes a sus países, o para vengarse de la Comisión o de la Corte por decisiones que ellos consideran derrotas.

Esas actitudes (afortunadamente no generales, ya que hay varios Estados cuyos representantes defienden y promueven al sistema y a sus órganos) se ven facilitadas por una organización endeble y sin mecanismos apropiados para blindar a los órganos contra tales presiones políticas. En otras palabras, la estructura no se corresponde necesariamente con la idea de independencia e imparcialidad de estos órganos. El modo de designación de los miembros de la Comisión y de la Corte (por votación de los Estados en la Asamblea General anual de la OEA) no siempre se ha orientado a instalar expertos independientes e imparciales o a respaldar y ratificar a quienes lo han sido y deben ser reelectos. En ese marco, los órganos han respondido como mejor han podido a esta dinámica. Ambas instituciones han tenido ocasión de superar las presiones y de resolver lo que en derecho correspondía, y lo han hecho. Pero también han tenido etapas en que sus resoluciones han sido erráticas e inconsistentes y han afectado tanto la seguridad jurídica como la igualdad procesal.

Creemos, entonces, que podemos hablar de una *crisis*, que se puede resolver en el sentido del crecimiento y del fortalecimiento, o bien en el sentido de la domesticación y de la irrelevancia del sistema. Precisamente, esta crisis de identidad se manifiesta, desde 1996, en un interesantísimo debate sobre el futuro de la protección internacional en nuestra región, al que este libro pretende aportar. Ese año, la Asamblea General reunida en Panamá solicitó al Consejo Permanente una "evaluación" del funcionamiento del sistema con miras a su perfeccionamiento, en colaboración con la Comisión y la Corte. En rigor, en el seno del Consejo Permanente (formado por los embajadores estables ante la OEA) hacía varios años que se discutían propuestas de reforma del sistema, a veces destinadas sin mayor disimulo a lograr un control político sobre los órganos. El caso es que la resolución de 1996 tuvo el efecto de canalizar ese debate y a la vez de ampliarlo tanto en su contenido como en la participación de interesados. En diciembre de 1996 se concretó en Washington una conferencia organizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en la que participaron sus miembros y los de la Corte, especialistas de todo el hemisferio, funcionarios del Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, jueces de la Corte Europea y académicos especializados en el sistema europeo, representantes de Estados y funcionarios de organismos no gubernamentales que se consideran usuarios del sistema. Las principales aportaciones, junto con conclusiones preliminares de la Comisión, se han reunido en un volumen de gran utilidad y que se transcribe parcialmente en este libro.

En abril de 1997, y cumpliendo un mandato de la Asamblea General, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente se reunió en sesión especial, también en Washington, con la participación de "expertos gubernamentales". Los

integrantes de la Comisión y de la Corte participaron solamente en carácter de observadores, y luego de mucha insistencia se permitió que miembros de las ONG pudieran presenciar las deliberaciones como parte del público. En la Asamblea General de junio de 1997 en Lima, se ratificó la necesidad de continuar las deliberaciones con un espíritu de debate amplio y participativo, y se mencionó al Instituto Interamericano de Derechos Humanos como una entidad especializada que, entre otras no mencionadas por nombre, pueden contribuir a estimular este debate y llevarlo a soluciones acordes con la mejor y más efectiva protección de los derechos humanos. Es en cumplimiento de ese mandato que ofrecemos las páginas que siguen como un aporte a la discusión.

Hemos organizado los artículos que componen este libro con base en lo que nos parece son los temas centrales de un debate que incluye una gran variedad de aspectos políticos, filosóficos y jurídicos, y entre estos últimos, temas fundamentales de concepción institucional como así también aspectos técnicos y procesales de no menor importancia. A nuestro juicio, la primera cuestión es la ya apuntada sobre el carácter participativo y abierto del debate mismo sobre el futuro del sistema. Ciertas reformas, si se consideran necesarias, implicarían modificaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que es el tratado multilateral que consagra tanto las normas sustantivas como también las procesales y la estructura institucional del sistema. Desde luego, tales reformas sólo podrían adoptarse por decisión soberana de los Estados por medio de sus representantes diplomáticos. Es de esperar, sin embargo, que las modificaciones eventualmente se introduzcan después de una reflexión seria y deliberada que consulte a todos los que muestren un interés legítimo en el tema, y no que surjan de acuerdos diplomáticos adoptados en reuniones cerradas. Consecuente con su espíritu pluralista y su mandato de promoción de los valores democráticos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos se pronuncia decididamente por la mayor amplitud y transparencia en el debate.

El segundo gran tema es si la reforma es necesaria y, en su caso, qué debe reformarse si lo que se busca es consolidar y fortalecer el sistema. En esto, como es lógico, las opiniones son divergentes y dependen del análisis que se haga de lo que no anda del todo bien. Pero la determinación de qué aspectos merecen reforma lleva también necesariamente a la cuestión de cuál sería el método a seguir para introducir tales cambios. Es evidente que temas como el número de miembros de la Comisión y de la Corte, por ejemplo, requieren reabrir la Convención o elaborar protocolos adicionales, a ser suscriptos y ratificados conforme a las exigencias del derecho de los tratados. Otros aspectos, como la participación directa o no de la víctima y sus representantes, pueden tal vez modificarse por vía de interpretación de los órganos en casos contenciosos concretos, con efecto de precedente, o mediante opiniones consultivas de la Corte.

Vienen luego una serie de temas relacionados con las competencias y las facultades de los órganos para ordenar y dirigir sus propios procesos internos. Tanto los

gobiernos como los peticionarios reclaman mucha mayor seguridad jurídica sobre admisibilidad de las denuncias, sobre la paridad procesal de las partes, sobre los requisitos para el envío de casos a la Corte, y en general sobre cómo hacer *predecibles* las resoluciones de forma de ambos órganos que ordenan el proceso. Hay un intenso debate sobre la confidencialidad de ciertos trámites o estadios del proceso, así como de la forma de garantizarla. También se plantean muy agudamente visiones encontradas sobre el carácter vinculante de las resoluciones de los órganos y su implementación práctica para garantizar su eficacia y el cumplimiento de lo que en ellas se ordene.

Toda esta problemática está tratada en este libro, por autores de probada experiencia y capacidad. Fue nuestra intención desde el inicio que el libro reflejara toda la rica gama de posiciones que se vienen expresando en este debate. Lamentablemente, algunos de los actores principales del mismo declinaron nuestra invitación a escribir, y por eso algunas posiciones –notablemente, las que en representación de algunos estados se propusieron como más radicalmente favorables a una revisión y reforma profunda del sistema actual– no están representadas. Sin embargo, pedimos a los que sí accedieron a colaborar que, sin perjuicio de sus propias tomas de posición, reflejaran con fidelidad y justicia las posiciones más relevantes, y así lo han hecho. Además, el lector podrá apreciar una gran diversidad de pareceres entre los distintos autores. Por ello, nos parece que este libro representa un buen compendio del “estado de la discusión” sobre el futuro del sistema interamericano de protección.

De todos modos, este libro no es de ninguna manera la culminación de las actividades del IIDH alrededor de este tema. Más bien lo consideramos un lanzamiento de actividades de promoción de más largo alcance, en cumplimiento del mandato recibido por el IIDH de la Asamblea General de la OEA al que aludimos más arriba. Nos proponemos organizar eventos educativos y de análisis a celebrarse en distintos puntos de América, instituir becas de investigación científica a juristas calificados para profundizar el estudio de las principales cuestiones que surgen de este tema, ofrecer las páginas de nuestras publicaciones periódicas a quienes quieran aportar a este debate conforme a nuestros parámetros de rigor académico, instalar sus temas fundamentales en los programas de nuestros cursos interdisciplinarios, y concurrir a los foros políticos y diplomáticos en los que se debatan estas cuestiones para contribuir activamente con ideas y sugerencias para las políticas que allí se formulen.

Lo haremos todo desde la perspectiva y desde la trayectoria de nuestro Instituto como entidad académica, autónoma e independiente. Entendemos nuestra imparcialidad como una responsabilidad de reflejar responsablemente y con rigor todas las posiciones relevantes. Sin embargo, nuestro mandato nos orienta hacia la promoción de normas sustantivas y operativas de derechos humanos que mejor favorezcan el desarrollo progresivo de nuestra materia. Por ello, nos ratificamos en la idea de que el IIDH apoya toda sugerencia que tienda a fortalecer y a mejorar al

sistema, y se opone a aquellas que objetivamente tiendan a debilitarlo, más allá de la intención original de sus proponentes. En tal sentido, no ocultamos nuestra opción en favor de la progresiva *judicialización* del sistema, en el sentido del reforzamiento de las capacidades de la Comisión y de la Corte para pronunciarse en casos contenciosos y mediante un procedimiento que sea lo más parecido al aplicable en los poderes judiciales de la democracia. Esto conlleva algunos principios básicos que deben preservarse, como la independencia e imparcialidad del juzgador, la igualdad de armas entre las partes del proceso, el valor del precedente como jurisprudencia (*stare decisis*), y el efectivo cumplimiento y eficacia vinculante de las decisiones. Desde luego, esto no significa menoscabo a otras importantes funciones de los órganos del sistema, como la competencia consultiva en el caso de la Corte, y el papel de promoción, las visitas *in loco*, los informes por países y los informes temáticos en el caso de la Comisión.

Con tales ideas como norte, el IIDH se apresta colaborar en la búsqueda común de soluciones a la encrucijada en que se encuentra nuestro sistema de protección. Aspiramos a que este libro sea un importante paso en esa dirección.

Nos es muy grato reconocer y agradecer el indispensable aporte de Nicolás Boeglin en la selección de temas, en la organización del material y en la lectura crítica de los trabajos, y el de Natalia Dobles en las correcciones de estilo.

San José, enero de 1998

JUAN E. MÉNDEZ Y FRANCISCO COX

Editores