

SEGURIDAD JURÍDICA E IGUALDAD PROCESAL ANTE LOS ORGANOS*

Verónica GÓMEZ

I.

INTRODUCCIÓN

Este manuscrito es un intento de contribuir al debate sobre cómo mejorar la seguridad jurídica durante el examen de casos presentados ante la Comisión y la corte Interamericanas por la violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El análisis presentado está focalizado en las normas de procedimiento para el estudio de peticiones presentadas por individuos u organizaciones no gubernamentales, y en cómo su interpretación y aplicación se adecúan a los estándares generales sobre acceso a la justicia, entendido como el derecho de una persona a ser oída por una autoridad judicial.¹ Tras identificar los estándares básicos del acceso a la justicia, se discutirán algunos pasos controvertidos en el examen de casos ante la Comisión y la Corte. También se prestará atención a aspectos institucionales y administrativos de los órganos de protección que tienen impacto en áreas tales como eficiencia e independencia.

II.

LOS ESTÁNDARES DE ACCESO A LA JUSTICIA Y EL OBJETO Y FIN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

El preámbulo de la Convención Americana define la naturaleza de los derechos humanos cuando establece que “.. los derechos esenciales del hombre no nacen del

* Quisiera expresar mi agradecimiento a Juan E. Méndez por sus comentarios al borrador de este manuscrito y a Justin Newton por compartir su visión sobre el acceso a la justicia.

1. *Black's Law Dictionary*, 5th Ed., p. 15.

hechos de ser nacional de un determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana...” Entre ellos, los derechos relativos al acceso a la justicia –reconocidos en todos los tratados de derechos humanos y constituciones nacionales– son de importancia crucial, no sólo por su valor intrínseco sino porque su ejercicio es condición *sine qua non* para la protección de otros derechos fundamentales. No hay duda sobre su *status* como “derechos esenciales”.

Consecuentemente, el respeto de las garantías relativas al acceso a la justicia y a un procedimiento justo y equitativo no sólo por el derecho interno y el aparato estatal, sino también por los mismos órganos regionales de protección, constituye una expectativa lógica por parte de los individuos bajo la jurisdicción de los Estados participantes del Sistema Interamericano.

Es parte de la naturaleza misma de una corte internacional –en este caso la Corte Interamericana– el ofrecer las garantías de un juicio justo a las partes y el emitir un fallo conforme a derecho. Es justamente para asegurar el recurso a un proceso con las debidas garantías que los Estados –en este caso los miembros de la OEA– crean tribunales internacionales y se obligan a cumplir con sus decisiones en vez de recurrir a otros mecanismos para resolver conflictos relativos a la interpretación de un tratado.

En cuanto a la Comisión Interamericana, ésta tiene múltiples funciones en áreas tales como promoción, investigación, evaluación de situaciones generales y conciliación, aparte de su rol como intérprete de la Convención en casos particulares. Este último rol ha sido calificado como “cuasi-judicial”² ya que, si bien la Comisión no es un tribunal *strictu sensu*, tiene la tarea de evaluar a la luz de las normas convencionales si un caso es admisible, si efectivamente involucra la violación de las obligaciones contraídas por el Estado y, en ese caso, si éste ha tomado las medidas necesarias para subsanar la violación. Recientemente, la Comisión se ha expresado de un modo que denota que ella misma percibe su actividad relativa a casos individuales como un proceso donde la decisión en cuanto a si se ha violado la Convención debe ser alcanzada respetando ciertos principios procesales y con vistas a afianzar la seguridad jurídica.³ El producto de la actividad cuasi-judicial de la Comisión no es un fallo sino un informe donde se emiten una serie de recomendaciones.⁴ Sin embargo, es en base a este informe que la Comisión decide presentar o no un caso ante la Corte. Sólo los Estados parte y la Comisión gozan del derecho de presentar

2. Ver, por ejemplo, Faúndez Ledesma, Héctor. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, IIDH, San José, 1996, p. 115.

3. En un informe reciente la Comisión rechazó ciertos elementos probatorios que no habían sido presentados en el estadio procesal correspondiente, en base a la necesidad de respetar ciertos principios procesales relativos al debido proceso y la seguridad jurídica. *Informe 43/93, Caso 11.430, México, Informe Anual de la CIDH 1996*, p. 510.

4. Sobre el valor legal de las recomendaciones ver Corte I.D.H., *Caso Caballero Delgado y Santana, Sentencia del 8 de diciembre de 1995*, párr. 67.

casos ante la Corte⁵ y ésta sólo tiene jurisdicción para entender en un caso, una vez que la Comisión ha agotado su actividad cuasi-judicial.⁶ Por lo tanto, el acceso a la Corte depende de la decisión de la Comisión en cuanto a la admisibilidad del caso, que es fatal en cuanto al acceso al Sistema, y de su visión sobre si el fondo amerita recurrir a la jurisdicción del tribunal. En síntesis, no es posible dissociar el proceso adjudicatorio ante la Comisión del proceso judicial ante la Corte ya que el primero constituye la vía obligada de acceso al segundo además de constituir teóricamente, dadas las facultades conciliatorias de la Comisión, un mecanismo más rápido y flexible para solucionar conflictos conforme a los estándares de la Convención.⁷

En cuanto a los estándares que deben ser observados a lo largo de un proceso adjudicatorio, éstos se hallan en la Convención misma, en normas desarrolladas en virtud del derecho internacional general y en los principios generales de derecho relativos al acceso a los tribunales y la administración de justicia. No parece posible alcanzar el objeto y fin de un sistema de protección de derechos fundamentales si los mismos órganos encargados de vigilar su aplicación pasan por alto los estándares mínimos relativos al acceso a la justicia consagrados en el texto convencional. El derecho internacional general provee una fuente alternativa de estándares. Los tribunales internacionales también han recurrido frecuentemente a los principios generales de derecho como fuente de reglas procesales tomadas del derecho privado y que han adaptado al procedimiento internacional.⁸

Los estándares que la Convención le impone a las jurisdicciones domésticas prevén que toda persona tiene el derecho a un recurso simple, rápido y efectivo ante un tribunal para obtener la protección de la ley por la violación de sus derechos fundamentales.⁹ Los recursos presentados para la determinación de sus derechos y obligaciones deben ser examinados por un tribunal competente, independiente e imparcial. Los individuos tienen derecho a ser oídos por ese tribunal en un plazo razonable con las garantías del debido proceso.¹⁰

El derecho internacional general prevé ciertos estándares que han sido desarrollados en casos relativos a la denegación de justicia a los extranjeros en foros domésticos. La noción tradicional de denegación de justicia incluye la falta de acceso a los tribunales; el retardo injustificado o la excesiva rapidez en la administración de

5. Artículo 61.1 de la Convención Americana.

6. Artículo 61.2 de la Convención Americana.

7. Ver Corte I.D.H., *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N° 2*, párr. 59 y 60.

8. Lauterpacht, *Sir Hersch Private Law Sources and Analogies of International Law* Longmans, London, 1927, p. 203 y 210.

9. Artículo 25 de la Convención Americana.

10. Artículo 8 de la Convención Americana. Ver Corte I.D.H., *Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Art. 46(1)(a) y 46(2)(b) de la Convención Americana de Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de Agosto de 1990. Serie A N° 11 (en adelante OC 11/90), párr. 82.

justicia; la existencia de irregularidades en la conducción de los procedimientos y en el contenido mismo de la decisión judicial y la falta de ejecución de la sentencia.¹¹

En el ámbito de los principios generales de derecho, la noción misma de "procedimiento judicial" ha alcanzado el *status* de concepto legal independiente de las reglas que le son particularmente aplicables.¹² La existencia de un proceso judicial está sujeta a un número de condiciones tales como jurisdicción y competencia, igualdad procesal e imparcialidad. Conforme a este concepto, la entidad que hace las veces de órgano judicial debe tener competencia sobre el caso; oír a ambas partes durante el proceso adjudicatorio y respetar escrupulosamente el principio de que uno no debe ser juez en su propia causa.¹³

En suma, la Convención, el derecho internacional y los principios generales de derecho consagran el derecho a ser oído por un tribunal en caso de violación de un derecho fundamental; la igualdad procesal de las partes en litigio; la imparcialidad del ente encargado de administrar justicia, que también tiene como fin evitar una distribución de ventajas procesales que favorezca sólo a una de las partes; y la emisión de una decisión dentro de un plazo razonable. Los principios generales de derecho recogidos por los tribunales internacionales también exigen que el producto del proceso judicial, la sentencia, indique las bases de hecho y de derecho de la decisión. Vale decir, que se trate de una derivación razonada del derecho vigente donde se dé respuesta a los puntos relevantes del petitorio del demandante.¹⁴

Existen otros factores que también deben ser tenidos en cuenta durante el proceso adjudicatorio debido a su impacto en los principios anteriormente enunciados: costos, transparencia y celeridad. Los costos involucrados en acceder a los órganos de protección pueden poner la posibilidad misma del acceso a la justicia fuera del alcance de los individuos que el Sistema pretende proteger. La transparencia del procedimiento tiende a garantizar la imparcialidad de la decisión final. El excesivo retardo en alcanzar la decisión judicial —además de constituir una denegación de justicia en sentido técnico— puede privarla de efectividad y, de ese modo, desvirtuar su objeto.

Confiablez también es un elemento a ser considerado a la hora de evaluar el acceso al Sistema. Aunque el derecho internacional, tal como los sistemas legales que siguen la tradición continental, no funciona conforme a la doctrina del *stare decisis* sino que cada decisión constituye una interpretación del texto legal con validez autónoma para el caso particular, el desarrollo de una jurisprudencia

11. See Freeman, Hewyn *The International Responsibility of States for Denial of Justice*, Université de Geneve, Liège, 1938.

12. Cheng, Bin *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Stevens / Sons Ltd., London, 1953, p.258.

13. *Ibidem*.

14. *Ibidem*.

constante es garantía de seguridad jurídica.

Parece razonable exigir de la Comisión y, particularmente, de la Corte, que recojan el espíritu de las normas convencionales y consuetudinarias y de los principios generales de derecho en cuanto al acceso a la justicia en sus reglas y prácticas procesales. El respeto de estas normas así como la consideración de los factores que tienen influencia decisiva en el ejercicio de los derechos involucrados, constituye un medio de asegurar el cumplimiento con los fines mismos de la Convención.

III.

EL EXAMEN DE CASOS POR LA COMISIÓN

1. Registro y admisibilidad de peticiones individuales y el derecho a ser oído

Cuando la Comisión recibe una petición individual, debe decidir si es competente *prima facie* para examinar el reclamo particular. Debe considerar si tiene jurisdicción *ratione materiae, personae* y *temporis* para abrir el caso y si la petición cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en los Artículos 46 y 47 de la Convención. Esta tarea ha sido tradicionalmente llevada a cabo por la Secretaría de la Comisión. Sólo a aquellos casos que son “abiertos” por la Secretaría se les asigna un número de registro y sus partes pertinentes son notificadas al Estado acusado. La Secretaría está, *de facto*, a cargo de las decisiones sobre admisibilidad *prima facie* de las peticiones individuales.

La Secretaría tiene un rol vital en el trabajo y funcionamiento de la Comisión. Le brinda apoyo administrativo, recopila información y redacta documentos en forma permanente. Sin embargo, sus funciones y amplia discreción en el estudio de peticiones individuales llaman a la reflexión y la controversia. Desde la década del sesenta, la prolongada ausencia de los Comisionados —diez meses por año— dejó en manos de la Secretaría la ejecución de los pasos iniciales del examen de peticiones individuales. La adopción formal del procedimiento para el estudio de quejas individuales e inter-estadales en las reformas estatutarias de 1965, 1970 y 1979, incrementaron las funciones de la Comisión y la sofisticación de las reglas. Sin embargo, la duración de las sesiones —un máximo de ocho semanas al año— permaneció inalterada. Consecuentemente, la Comisión se vio forzada a continuar delegando —y la Secretaría absorbiendo— las crecientes responsabilidades relativas al rol cuasi-judicial y estas funciones fueron cristalizadas en normas procesales.

Aunque la informalidad de los procedimientos cumplió un papel vital en la efectividad del Sistema en el pasado, la delegación de ciertas tareas que requieren la interpretación y aplicación de la Convención no contribuye a la transparencia

del procedimiento. Una fase de admisibilidad transparente sin duda fortalecerá el derecho de acceso a la justicia y a la protección de la ley sin discriminación, así como el derecho a la defensa de ambas partes.

En lo que se refiere a la decisión final sobre la admisibilidad del caso, ésta solía ser emitida junto a la decisión sobre el fondo a menos que el Estado acusado, intentando evitar *forum prorogatum*, se abstuviera de hacer observaciones sobre las supuestas violaciones antes de agotar la discusión sobre la competencia de la Comisión para entender en el caso. La práctica de emitir ambas decisiones en un mismo informe, cuya legitimidad fuera confirmada por la Corte,¹⁵ ha sido abandonada recientemente. Aparentemente la Comisión ha comenzado a emitir informes separados sobre la admisibilidad de los casos que han sido abiertos e, incluso –iniciando una práctica valiosa– ha optado por publicarlos.¹⁶

2. Confidencialidad versus transparencia

La Comisión ha reconocido en su Reglamento el derecho del peticionario a mantener en secreto su identidad y/o la identidad de la víctima.¹⁷ Este objetivo se logra, por ejemplo, omitiendo nombres al transmitir las partes pertinentes de la petición al Estado en cuestión o celebrando audiencias cerradas.¹⁸ La Comisión se ha esmerado en proteger este derecho que resultó de vital importancia durante los setentas y el comienzo de los ochentas, cuando el recurrir ante un órgano internacional acarrearba el riesgo de represalias por parte del Estado acusado. Sin duda alguna estas reglas, derivadas de la práctica de la Comisión, guardan armonía con el espíritu de la Convención ya que tienen como propósito asegurar el derecho del peticionario a tener acceso a la protección internacional de sus derechos minimizando el riesgo a su vida.

En algún momento Comisión consideró que el procedimiento para el examen de peticiones individuales en sí mismo debe ser mantenido en secreto. En 1995 la Secretaría adoptó la práctica de enviar “advertencias” en las comunicaciones acusando recibo de la presentación de peticiones. Los peticionarios fueron informados de que en caso de que cualquier información relativa al procesamiento de su petición fuera hecha pública, el caso sería cerrado de inmediato.¹⁹ Debe decirse, sin embargo, que no existe en la Convención, el

15. Corte I.D.H. *Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C N° 1*, párr. 39 y 40.

16. Ver *Informe Anual de la CIDH 1996*, donde la Comisión publicó 14 decisiones relativas a admisibilidad o inadmisibilidad sobre un total de 31 informes sobre casos individuales.

17. Ver, por ejemplo, Informe N° 6/91, Caso 10400 (“*El Aguacate*”) Guatemala, *Informe Anual de la CIDH 1990-1991*, p. 221.

18. Artículo 34.4 del Reglamento. Ver también Artículo 74 relativo a la transmisión de documentos a la Corte.

19. Los documentos que dan cuenta de esta práctica –firmados por la previa Secretaria Ejecutiva de la Comisión, Edith Márquez Rodríguez– no pueden ser citados por obvias razones.

Estatuto o si quiera el Reglamento, norma alguna que sustente esta desafortunada práctica que en algún momento ha afectado la transparencia de los procedimientos.

La Convención no prevé la confidencialidad del procedimiento. La única regla que impone una carga relativa a la diseminación de información relativa a un caso bajo examen es el Artículo 50.2 que prevé que los Estados en cuestión "...no estarán facultados para publicar" el informe preliminar emitido por la Comisión. Esta obligación difícilmente puede interpretarse como una declaración relativa a la confidencialidad de los procedimientos.

No existen reglas convencionales que impongan a las partes la obligación de no revelar información relativa al examen del caso. Por el contrario, esta práctica es incompatible con normas reglamentarias, tales como el derecho del peticionario a solicitar la celebración de una audiencia pública relativa a su caso,²⁰ y con otras prácticas tales como la presentación de *amicus curiae*²¹ y la revelación de información directamente a la prensa por parte de la Comisión misma.²² Paradójicamente, el Estatuto²³ y el Reglamento²⁴ sí ponen sobre la Comisión y la Secretaría la carga de mantener "absoluta reserva" en cuestiones consideradas como confidenciales, presumiblemente, la identidad del peticionario.

En suma, el mantener en secreto el procesamiento de casos ante la Comisión no puede ser considerado como una práctica legítima. Sin duda alguna, no constituye un medio apropiado para lograr el equilibrio entre publicidad y abuso del derecho de petición por distorsión de la información relativa a un caso. En este contexto, el secreto sólo puede proteger el prestigio del Estado en detrimento de la transparencia necesaria para salvaguardar la equidad en el procedimiento y los derechos del individuo.

3. La duración del procedimiento y el derecho a ser oído dentro de un período razonable

La Convención establece que cuando un Estado es contactado con motivo de un caso, éste debe responder dentro de un plazo razonable a ser determinado por la Comisión.²⁵ Según el procedimiento adoptado en el Reglamento, una vez que la Secretaría acusa recibo de la petición –y si la considera *prima facie* admisible–

20. Artículo 70.2 del Reglamento de la Comisión.

21. Ver, por ejemplo, Informe N° 26/92, caso 10287, El Salvador, *Informe Anual de la CIDH 1992-1993*, p.88.

22. Ver, por ejemplo, Informe N° 6/91, caso 10400, Guatemala, *Informe Anual de la CIDH 1990-1991*, p. 199.

23. Artículo 9 del Estatuto de la Comisión.

24. Artículo 13.3 del Estatuto de la Comisión.

25. Artículo 48.1 (a) de la Convención.

debe transmitir sus partes pertinentes al Estado, quien debe proporcionar información relevante al caso en un plazo de 90 días hábiles contados desde la fecha de transmisión.²⁶ Si por algún motivo fundado el Estado se encuentra imposibilitado de cumplir con el plazo, tiene derecho a requerir tres extensiones consecutivas de 30 días cada una.²⁷ En casos en los cuales la integridad física de un individuo se encuentra en peligro la Comisión está facultada –y obligada– a requerir la “pronta respuesta” del gobierno a través del medio más expedito.²⁸

Los Estados parte tienen la obligación de proveer información sobre casos individuales.²⁹ Si el Estado no presta su cooperación dentro de los 90 días, los hechos relatados en la petición pueden ser presumidos como verdaderos siempre y cuando satisfagan los criterios de especificidad, consistencia y credibilidad³⁰ y otros elementos no conduzcan a una conclusión distinta.³¹ El desarrollo y aplicación de esta regla está basada en el hecho de que el Estado tiene control sobre la verificación de los hechos que tienen lugar en su territorio y la supervisión internacional se encuentra generalmente condicionada a la colaboración gubernamental. Supuestamente, esta presunción opera en forma automática pero en la práctica, la Comisión le da a los estados reticentes repetidas oportunidades y nuevos plazos para proveer información.³²

Una vez que el Gobierno presenta la correspondiente información y sus observaciones sobre el contenido de la petición, las partes pertinentes son transmitidas al peticionario quien tiene 30 días para responder y presentar las pruebas correspondientes.³³ Las partes pertinentes de esta respuesta son a su vez enviadas al Estado que tiene 30 días para someter sus observaciones finales.³⁴ El Reglamento establece que si las partes no presentan sus respuestas dentro de los plazos establecidos, la Secretaría debe presentar el expediente a la Comisión para ser considerado en la primera oportunidad disponible.³⁵

Los intentos de la Comisión por ejercer su rol conciliatorio y lograr la solución amistosa del caso³⁶ –una alternativa que las partes también pueden proponer en

27. Ver Artículo 34.6 del Reglamento de la Comisión.

28. El Artículo 34.2 del Reglamento establece que en casos urgentes “la Comisión solicitará al Gobierno su más pronta respuesta”.

29. Artículo 43 y 48 de la Convención. Ver, por ejemplo, Informe N° 26/92, Caso 10287, El Salvador, *Informe Anual de la CIDH 1992-1993*, p. 89.

30. Ver, por ejemplo, Informe 13/96, Caso 10948, El Salvador, *Informe Anual de la CIDH 1995*, p. 106.

31. Artículo 42 del Reglamento de la Comisión.

32. Ver, por ejemplo, Informe N° 9/94, Caso 11102 et al, Haití, *Informe Anual de la CIDH 1993*, p. 313.

33. Ver Artículo 34.7 del Reglamento de la Comisión.

34. Ver Artículo 34.8 del Reglamento de la Comisión.

35. Ver Artículo 36 del Reglamento de la Comisión.

36. La Corte ha sostenido que la Comisión debe ejercer el rol conciliatorio que la convención le asigna antes de que el caso sea remitido a San José o publicado. En su opinión, la Comisión sólo puede omitir este estadio del procedimiento por motivos bien fundados. Corte I.D.H., *Caso Caballero Delgado and Santana. Excepciones Preliminares. Sentencia del 1 de enero de 1994. Serie C N° 17*, párr. 27.

cualquier momento— pueden alargar el trámite del caso. La conducción de una investigación *in loco*³⁷ puede tener el mismo efecto.

Cuando este “diálogo entre el peticionario y el Estado llega a su fin, y la investigación del caso está completa, la Comisión tiene 180 días para preparar un informe preliminar.³⁸ En cualquier caso, la Comisión sólo puede aprobar sus conclusiones cuando se encuentra en sesión ordinaria durante los meses de febrero y septiembre o durante una sesión especial. Esto quiere decir que si, por algún motivo, el caso no es examinado en la primera oportunidad, el peticionario debe esperar seis meses más hasta la próxima sesión.

Los plazos establecidos en el Reglamento sugieren que la Comisión debería estar lista para emitir una decisión preliminar en un período aproximado de nueve meses contados desde la presentación de la petición. Sin embargo, en la práctica, el examen de casos lleva varios años y los retrasos, muchas veces causados por la indulgencia de la Comisión y su funcionamiento interno, no son siempre justificables a la luz de un *test* de razonabilidad. Presumiblemente, la reciente práctica de examinar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad en forma previa y separada—aunque valiosa— extenderá sensiblemente el trámite y el retraso de una decisión sobre el fondo. Evidentemente, estos retardos perjudican gravemente al peticionario que busca protección ante la violación de sus derechos fundamentales y antes de recurrir a la Comisión ha debido agotar los recursos internos disponibles.

4. La emisión del informe preliminar y el derecho a la igualdad procesal

La Convención prevé que una vez agotado el examen del fondo y la posibilidad de alcanzar un acuerdo amistoso, la Comisión debe exponer los hechos del caso y sus conclusiones en un informe preliminar. Según el texto del Artículo 50.2, este informe debe ser “transmitido a los Estados interesados” que deben adoptar las recomendaciones de la Comisión. Una vez que el informe es notificado a los Estados, éstos “no estarán facultados para publicarlo”. El texto de la Convención ha sido redactado teniendo en mente una disputa inter-estadual y por lo tanto no menciona expresamente el envío del informe al peticionario individual y/o si el peticionario o la Comisión están facultados a dar a conocer el informe.

La Comisión llenó esta laguna mediante la práctica del enviar el informe a ambas partes, vale decir, al Estado y al peticionario, quienes debían considerarlo como

37. Artículo 44.1 del Reglamento de la Comisión.

38. Artículo 44.3 del Reglamento de la Comisión.

confidencial. Sin embargo, la Corte —en la *Opinión Consultiva 13/93*—,³⁹ consideró que la Convención y la práctica adoptada por los Comisión —que ya había sido cristalizada en el Reglamento— eran incompatibles. La Corte hizo una interpretación textual de la redacción del Artículo 50 y concluyó que el informe preliminar sólo debería ser enviado “al Estado interesado” y no a las “partes interesadas” según establecía el Artículo 47(6) del Reglamento de la Comisión. En la opinión de la Corte, el Reglamento no se conformaba al texto de la Convención y la notificación del informe a ambas partes alteraba su naturaleza confidencial.⁴⁰ Por algún motivo, la Corte consideró que notificar del informe al peticionario equivalía a hacerlo público. Es más, en su opinión, el silencio de la Convención en cuanto a la notificación del informe debía ser interpretado de modo tal de imponer la obligación de no hacerlo público no sólo al Estado sino también a la Comisión. Irónicamente, la Corte consideró que este peculiar razonamiento encontraba su fundamento en la necesidad de preservar la igualdad de las partes.⁴¹

Las soluciones interpretativas propuestas por la Corte en su *Opinión OC 13/93* no son satisfactorias y perjudican gravemente el mismo principio de igualdad de las partes que dicen defender. Su interpretación del texto y *lacunae* del Artículo 50 lleva a la irrazonable conclusión de que la Comisión, en vez del peticionario, es la contra-parte del Estado en los casos examinados por la misma Comisión conforme al procedimiento de los Artículos 44 a 51 de la Convención. Huelga decir que dicha conclusión viola el principio general de derecho *nemo iudex in sua propria causa*, nadie debe ser juez en su propia causa. La única interpretación posible del silencio de la Convención, en armonía con el principio de la igualdad procesal de las partes, es la inicialmente recogida en el Reglamento de la Comisión, vale decir, aquella que ordena la notificación del informe preliminar a ambas partes, el peticionario y el Estado, quienes tienen la obligación de no hacerlo público. Desafortunadamente, tras la emisión de la *OC 13/83*, la Comisión modificó su Reglamento para adecuarlo a la interpretación de la Corte⁴² y, como se explica a continuación, no sólo las implicancias conceptuales de dicha interpretación sino sus consecuencias procesales dejan al peticionario en una posición de clara desventaja y desigualdad en un momento crucial del procedimiento.

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

40. *Ibidem*, párr. 49.

41. *Ibidem*, párr. 48 y 50.

42. El artículo 47.6 del Reglamento según fuera modificado por la Comisión en su Sesión 90 celebrada en septiembre de 1995 establece que “El informe será transmitido al Estado interesado que no estará autorizado a publicarlo”.

Conforme establece la Convención, una vez que el informe preliminar le ha sido notificado, el Estado debe ya sea adoptar las medidas recomendadas por la Comisión dentro de un plazo de tres meses o someter el caso a la jurisdicción de la Corte si no está de acuerdo con las conclusiones presentadas en el informe. Existe una tercera alternativa no contemplada en la Convención pero que ha sido frecuentemente favorecida al punto de convertirse en una práctica aceptada y convalidada por la Corte: el pedido de reconsideración del informe.

El Artículo 54 del Reglamento contempla la reconsideración de los informes finales emitidos en casos presentados en virtud de la Declaración Americana.⁴³ En esos casos, la Comisión concluye el examen de las peticiones presentadas contra los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención con un único informe final. Presumiblemente, los Estados miembros están facultados a pedir la reconsideración de esos informes porque la aplicación de los estándares de la Declaración al caso concreto no puede ser revisada por la Corte. En este contexto, resulta razonable el darle al Estado y al peticionario la oportunidad de pedir la reconsideración de la decisión final siempre que existan nuevos hechos o argumentos legales a ser evaluados por la Comisión. Sin embargo, la Comisión ha desarrollado una práctica similar en casos presentados en virtud de la Convención donde el procedimiento para la emisión de la decisión relativa a un caso individual es totalmente diferente.

Conforme a la práctica actual, se admiten pedidos de reconsideración del informe preliminar presentados por Estados parte dentro de los tres meses contados desde la fecha de notificación. Si la Comisión decide reconsiderar el informe, el plazo de tres meses dentro del cual los Estados parte deben cumplir con las recomendaciones es interrumpido y el gobierno tiene una nueva oportunidad para presentar hechos nuevos o consideraciones de derecho.

Debe resaltarse que la adopción de esta práctica no tiene sustento legal alguno. En primer lugar, permite la reconsideración de informes que son de naturaleza preliminar. Estos informes no son finales, su objeto es el darle una oportunidad al Estado para remediar la violación de la Convención dentro de un plazo de tres meses antes de que la Comisión decida enviar el caso a la Corte o, en su defecto, emitir y publicar un informe final. Consecuentemente, cualquier hecho nuevo que pueda justificar la revisión de las conclusiones emitidas en el informe preliminar pueden ser presentadas a la Comisión a tiempo para ser consideradas en el informe final. En segundo lugar, el informe preliminar no constituye una decisión

43. El Artículo 54.1 establece "Cuando el Estado aludido o el peticionario, antes de transcurrido el plazo de 90 días invocando nuevos hechos o consideraciones de derecho que no habían sido anteriormente aducidas, pida la reconsideración de las conclusiones o recomendaciones del Informe de la Comisión, ésta decidirá si mantiene o modifica su decisión, fijando nuevo plazo para su cumplimiento, si fuere el caso".

final y obligatoria debido al hecho de que la interpretación de la Convención allí presentada puede ser revisada por la Corte a instancias del propio Estado afectado. En suma, el hacer lugar a un pedido de reconsideración no mejora las oportunidades para presentar nuevos hechos que puedan tener peso en la decisión final de la Comisión ni contribuye a resolver la controversia en cuanto a la interpretación de la Convención. De hecho, algunos Estados han abusado de esta práctica utilizándola como un medio de retrasar el envío de casos a la Corte.⁴⁴

La presente interpretación del Artículo 50, según ha sido descrita en la *Opinión Consultiva 13/93* y la reforma del Reglamento de la Comisión, ha creado una indeseable falta de equilibrio en los derechos procesales de las partes. Siguiendo el razonamiento de la Corte, si el informe preliminar sólo puede ser enviado al Estado, sólo una de las partes puede beneficiarse de la posibilidad de pedir su reconsideración, vale decir, el gobierno. A diferencia de los casos examinados en virtud de la Declaración donde ambas partes son notificadas del informe final y único y tienen derecho a pedir su reconsideración, la actual interpretación de la Convención no le da al peticionario acceso alguno a la decisión de la Comisión. En estas circunstancias, el individuo se encuentra materialmente imposibilitado para pedir la reconsideración de un informe que no ha recibido. El peticionario, no está en posición de presentar nuevos hechos o cuestiones de derecho y tampoco puede cuestionar la interpretación de la Convención debido al hecho de que no está facultado para enviar el caso a la Corte. De algún modo, esto ha quedado confirmado en un caso reciente donde el peticionario sólo pudo introducir un hecho nuevo de fundamental importancia tras la emisión del informe final.⁴⁵

En suma, la práctica de admitir solicitudes de reconsideración no tiene sustento legal ni lógico y sumada a la presente interpretación del artículo 50, resulta discriminatoria. Sin duda constituye una violación clara y seria del principio de igualdad procesal de las partes.

5. Acceso a los tribunales

a) Los criterios para el envío de casos a la Corte

La Convención no prevé criterios específicos a ser seguidos por la Comisión al momento de decidir si enviar un caso a la Corte o publicar un informe final.

Los peticionarios no juegan un rol significativo en la selección de su propio

44. Ver Corte I.D.H. *Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N° 1*, párr. 64-70; *Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones Preliminares, Sentencia del 21 de enero de 1994, Serie C N° 17*, párr. 35-45.

45. *Informe 11/96, Caso 11.230, Chile, Informe Anual de la CIDH 1996*, p. 247. Ver también la opinión separada del Comisionado Tirado Mejía y la Comunicación del Gobierno Chileno del 24 de marzo de 1997.

caso⁴⁶ aunque en una ocasión la Comisión —a instancias de la propia víctima— decidió revertir su decisión de enviar un caso que ya había sido seleccionado.⁴⁷ En su *Opinión Consultiva OC 5/85*,⁴⁸ la Corte explicó que, a pesar del hecho de que la Comisión no está obligada a referir casos para su adjudicación, el ejercicio de esa prerrogativa tiene una importancia crucial en el funcionamiento del sistema debido al hecho de que los individuos no están facultados a enviar casos a la Corte y los Estados tienen pocos incentivos para hacerlo. Años después, en la *Opinión Consultiva OC 13/93*, la Corte expresó que la decisión de someter casos a la instancia judicial del Sistema “no es discrecional”.⁴⁹ Sin embargo, sólo le proporcionó a la Comisión un criterio general y vago: la decisión de enviar o no un caso a la Corte “...debe estar basada en la alternativa que sea más favorable para la protección de los derechos establecidos en la Convención”.⁵⁰ De esto se infiere que —contrariamente a lo afirmado por la misma Corte— la Comisión sí cuenta con facultades discrecionales en esta área que, en todo caso, no deben ser ejercidas en forma arbitraria.

En lo que se refiere al tipo de violación, la Corte ha ofrecido el siguiente criterio: los casos referidos deben involucrar cuestiones altamente controvertidas y que no hayan sido previamente examinadas.⁵¹ Es evidente que la Comisión no ha seguido este lineamiento. Los casos que han sido sometidos tienen un perfil monótono: involucran violaciones múltiples y graves de derechos fundamentales tales como desapariciones forzadas,⁵² ejecuciones sumarias y masacres.⁵³ Sólo recientemente, la Comisión ha referido casos relativos a la violación del debido proceso legal donde la víctima está en condiciones de beneficiarse directamente del fallo de la Corte.⁵⁴ De cualquier

46. El Artículo 50.2 del Reglamento prevé que el peticionario será notificado del sometimiento del caso al mismo tiempo que el gobierno y la Corte una vez que “...se disponga que el caso será referido a la Corte”.

47. La víctima, la religiosa Dianna Ortiz, hizo llegar este pedido a la comisión debido a que no se encontraba en condiciones de revivir ante la Corte el trauma de su secuestro, tortura y violación a manos de agentes guatemaltecos. *Informe 31/96, Caso 10.526, Guatemala, Informe Anual de la CIDH 1996*, p. 368.

48. Corte I.D.H., *Colegiación obligatoria en una asociación establecida por la ley para la práctica del periodismo. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A N° 5* (en adelante “OC-5/85”).

49. *OC-13/93*, párr. 50.

50. *Ibidem*.

51. *OC-5/85*, Párr. 25.

52. Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí and Solís Corrales, Godínez Cruz, Caballero Delgado and Santana, Castillo Páez, Paniagua Morales et al., Garrido and Baigorria, Blake.

53. Aloeboetoe et al., Gangaram Panday, Cayara, Neira Alegria et al., “El Amparo”.

54. *El Caso Maqueda*, sometido en 1994 y solucionado mediante un acuerdo amistoso con el gobierno argentino, fue el primer caso enviado a la Corte en el cual la víctima de la violación, aunque en

modo, se trata mayormente de casos que involucran la determinación de cuestiones de hecho con un debate de derecho principalmente orientado hacia el acceso a la justicia. A su vez, ha evitado el sometimiento de casos relativos a cuestiones controvertidas como, por ejemplo, la aplicación de las normas que impiden la investigación y juzgamiento de los excesos cometidos en el pasado.⁵⁵

Es evidente que la disponibilidad de apoyo administrativo y financiero también son tenidos en cuenta. La Comisión no cuenta con *staff* exclusivamente dedicado a litigar casos ante la Corte. Uno de sus miembros —o incluso el Secretario Ejecutivo— actúa como “delegado” para comparecer en el caso particular,⁵⁶ asistido por uno o más abogados de la Secretaría. La situación obliga a la Comisión a considerar si se encuentra en posición de cubrir los gastos a ser incurridos durante el procedimiento que tiene lugar en Costa Rica. En la práctica, el peticionario o sus representantes —generalmente una o más organizaciones no gubernamentales— actúan como asistentes *ad hoc* de la Comisión y proveen apoyo humano —investigación y redacción de presentaciones— así como apoyo material para cubrir los gastos de los testigos y peritos convocados a comparecer ante la Corte.⁵⁷ Estas circunstancias no pueden sino colocar a las víctimas sin apoyo institucional en una situación difícil y puede influenciar la decisión de la Comisión de enviar o no sus casos a la Corte.

La Comisión ha intentado solucionar este obstáculo financiero mediante el pedido de reembolso de las costas incurridas. Desafortunadamente, como se verá más tarde, la Corte ha rechazado estos pedidos arguyendo que el costo derivado del procedimiento contencioso debe ser financiado mediante el presupuesto otorgado por la OEA.⁵⁸

prisión, estaba viva. Al momento de redactar este manuscrito la Corte se encuentra considerando el caso de María Elena Loayza Tamayo, cautiva en una prisión peruana.

55. Aunque Argentina, Uruguay y Chile han aceptado la jurisdicción de la Corte, la Comisión decidió concluir la consideración de los casos relativos a la aplicación de las llamadas “Ley de Obediencia Debida” y “Punto Final” en Argentina, la “Ley de Caducidad” en Uruguay y “Decreto de Auto-Amnistía” (1978) en Chile, mediante la publicación de los correspondientes informes finales. Ver Informe 28/92, Caso 10.147 *et al.*, Argentina; Informe N° 29/92, Caso 10.029 *et al.*, Uruguay, *Informe Anual de la CIDH 1992-1993*, p. 41 y p. 154 respectivamente; e Informe N° 36/96, Caso 10.843, Chile, *Informe Anual de la CIDH 1996*, p. 156.

56. Ver artículo 71 del Reglamento de la Comisión.

57. Ver artículo 45 de las Reglas de Procedimiento de la Corte. Ver también Méndez, Juan & Vivanco, José Miguel, “Disappearances and the Inter-American Court: Reflections on a Litigations Experience”, *13 Hamline Law Review* 3 (1990) p. 507.

58. Corte I.D.H., *Caso Aloeboetoe et al.*, *Reparaciones, Sentencia del 10 de septiembre de 1993, Serie C N° 15*, párr. 113; *Caso Neira Alegria et al.*, *Sentencia del 19 de enero de 1995, Serie C N° 20*, párr. 87.

b) La remisión de casos a la Corte: eficiencia y buena fe

Aparte de la ya discutida falta de criterio expreso para el envío de casos, existe otra evidente laguna en la Convención: la falta de una norma que describa expresamente el mecanismo de envío y el plazo para el sometimiento de un caso a la jurisdicción de la Corte.

El Artículo 51 que establece que “si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o el Estado interesado [...] la Comisión podrá emitir [...] su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración” es la única norma de la Convención que menciona el sometimiento de casos a la Corte. Es evidente que la cuestión es mencionada en forma tangencial, vaga y con un lenguaje que denota que los redactores tenían en mente una controversia interestadual en vez de el examen de una petición individual. Se ha sugerido, en una interpretación que es por demás razonable, que no existe un plazo convencional de prescripción para el envío de casos a la Corte lo cual no quita que, en nombre de la seguridad jurídica, los órganos del Sistema estén facultados a establecer un plazo razonable por vía estatutaria o reglamentaria.⁵⁹ En cualquier caso, la vaguedad del artículo 51 y *lacunae* de la Convención no son sólo problemáticas. Predeciblemente, los intentos de encontrar en el texto de esa norma un mecanismo coherente para el sometimiento de casos a la Corte han sido poco satisfactorios y, en cualquier caso, es obvio que están destinados al fracaso.

En su intento de aclarar el mecanismo de envío, la Corte interpretó que el plazo de tres meses establecido en el Artículo 51 para cumplir con las recomendaciones de la Comisión tiene carácter preclusivo respecto del sometimiento de casos a la jurisdicción de la Corte.⁶⁰ La adopción de esta interpretación ha conducido a una situación por demás inconveniente donde los tres meses otorgados para solucionar la controversia se superponen con el período del que goza la Comisión para decidir enviar el caso a la Corte o no, preparar la demanda y efectivamente presentarla. La experiencia ha demostrado que la espera de una reacción por parte de Estado, la decisión sobre si se ha cumplido con las recomendaciones y el sometimiento del caso a la Corte, deberían ser consecutivas y no simultáneas. Su superposición tiene un impacto negativo en el propósito del informe preliminar⁶¹ –inducir al Estado a cooperar

59. Osvaldo Kreimer “El procedimiento señalado por los Artículos 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *documento interno de la CIDH*, 18/3/92, rev. 4.

60. *OC-13/93*, párr. 51.

61. Ver Pinto, M. *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Ed. del Puerto, 1993, p. 146.

y subsanar la violación— y la eficiencia de la Comisión en la remisión del caso a la Corte.

Como parte de una estrategia ya tradicional, los Estados demandados suelen alegar el no acatamiento del plazo establecido en el Artículo 51, interpretado como plazo perentorio para el sometimiento del caso, como excepción preliminar a la jurisdicción de la Corte. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los Estados mismos son responsables por su incumplimiento. *Neira Alegria et al*⁶² por ejemplo, fue sometido tras el vencimiento del plazo original debido al pedido mismo de Perú, quien solicitó una extensión de 30 días para presentar una respuesta al informe preliminar. Luego, ante la Corte, el Estado atacó el retraso que él mismo había originado e incluso puso en tela de juicio el poder de la Comisión para otorgar la extensión de la cual se benefició. La Corte, recurriendo a “elementales principios de buena fe”, consideró que Perú estaba impedido de invocar la expiración de un plazo que fue extendido a su propio pedido⁶³ o solicitar algo de otro y luego cuestionar su poder para otorgarlo una vez que el pedido ha sido satisfecho.⁶⁴

Sin embargo la Corte no siempre ha confirmado la decisión de la Comisión de extender este plazo. Un triste ejemplo de cómo los Estados pueden manipular el plazo del Artículo 51 es el rechazo del *Caso Cayara*.⁶⁵ En febrero de 1991⁶⁶ la Comisión emitió su informe preliminar sobre cuatro casos consolidados relativos a la masacre de Cayara.⁶⁷ En su informe, la Comisión declaró a Perú en violación de la Convención y expresó su intención de someter el caso a la Corte.⁶⁸ En su respuesta, el gobierno resaltó un número de irregularidades procesales que, en su opinión, invalidaban la investigación del caso⁶⁹ y solicitó

62. Corte I.D.H., *Caso Neira Alegria et al., Excepciones Preliminares. Sentencia del 11 de diciembre de 1991, Serie C N° 13.*

63. *Ibidem*, párr. 34.

64. *Ibidem*, párr. 35.

65. Corte I.D.H. *Caso Cayara, Excepciones Preliminares, Sentencia del 3 de febrero de 1993, Series C N° 14.*

66. Informe 29/91, Casos 10264, 10206, 10276, 10446, Perú, aprobado por la Comisión en su Sesión 1102 del 2 de febrero de 1991, reproducido en IACHR Complaints and Reports on the Cayara Case (1993), p. 58.

67. En la noche del 13 de mayo de 1988, un *convoy* del ejército peruano fue emboscado por Sendero Luminoso en las cercanías de Erusco, distrito de Cayara. Cuatro soldados perecieron. En un acto de represalia que se extendió por varios meses, tropas militares ejecutaron, hicieron desaparecer o torturaron a más de 40 personas. Un número indeterminado de campesinos fueron ejecutados o torturados en el intento de obtener información algunos testigos clave también fueron asesinados. La Comisión abrió el caso en noviembre de 1988. IACHR *Complaints and Reports on the Cayara Case* (1993), p.3.

68. *Caso Cayara*, párr. 23.

69. Perú sostuvo que la Comisión no le había transmitido todas las partes pertinentes y anexos de su informe -muchos de los cuales eran documentos que el mismo Estado había aportado- y que, por lo tanto, lo había privado de su derecho a la defensa.

a la Comisión que no sometiera el caso a la Corte e hiciera las correspondientes “correcciones de procedimiento”.⁷⁰ Esta respuesta fue recibida por la Comisión el 3 de junio de 1991, el mismo día en el cual el caso fue enviado a la Corte por fax. Pocos días después, la Comisión solicitó permiso a la Corte para retirar el caso con el objeto de “reconsiderarlo y posiblemente presentarlo nuevamente”.⁷¹ Una vez que la Comisión “recobró” su jurisdicción sobre el caso, volvió a enviar el informe preliminar al Perú, esta vez con todos sus anexos, y fijó un plazo dentro del cual el Estado debía presentar sus observaciones finales.⁷² En su respuesta, lejos de referirse al fondo del asunto, Perú sostuvo que en ningún momento había solicitado la reconsideración del informe, y que la decisión de retirar el caso de la jurisdicción de la Corte había sido tomada en forma unilateral por la Comisión en violación del procedimiento vigente.⁷³ La Comisión decidió entonces adoptar un segundo informe preliminar lo que, en teoría, haría recomenzar el plazo de tres meses que el Artículo 51 establece para el cumplimiento de las recomendaciones del informe o el envío del caso a la Corte y presentó una nueva demanda el 14 de febrero de 1992. Perú contestó la demanda con 12 excepciones preliminares a la jurisdicción de la Corte. En una decisión polémica,⁷⁴ la Corte optó por rechazar la demanda por extemporánea, vale decir, por haber sido presentada tras el vencimiento del plazo establecido en el Artículo 51 de la convención.⁷⁵ El fallo de la Corte se sustenta en una serie de razonamientos ambiguos sobre cuestiones de hecho y de procedimiento y apela a la necesidad de proteger la confiabilidad del Sistema.⁷⁶ Ante los errores procesales de la Comisión —en parte originados por la incertidumbre interpretativa en cuanto a la extensión del plazo establecido en el Artículo 51— y la manipulación del sistema por parte del Estado, la Corte optó expresamente por dar prioridad a su propia credibilidad institucional por sobre la protección de los derechos de las víctimas y sus garantías procesales. El *Caso Cayara* es un triste ejemplo de las consecuencias de la desigualdad procesal de los peticionarios —a quienes se les arrebató la posibilidad del acceso a la justicia— y de la falta de seguridad jurídica por la mera ausencia de criterios interpretativos coherentes.

La existencia de lagunas e inconsistencias en los instrumentos internacionales es frecuente y tienen su origen en las imperfecciones del proceso legislativo. Estas lagunas pueden ser la expresión de un texto-compromiso o simplemente

70. *Ibidem*, párr. 25.

71. *Ibidem*, párr. 27.

72. *Ibidem*, párr. 28.

73. *Ibidem*, párr. 29.

74. Ver Pinto, *op. cit.*, p. 152.

75. *Caso Cayara*, párr. 60 y 61.

76. *Ibidem*, párr. 63.

el resultado de una redacción deficiente en los estadios finales de una conferencia internacional. Se ha argumentado que estas lagunas no pueden ser consideradas como una creación deliberada del derecho y que la tarea de llenarlas por vía interpretativa se encuentra dentro del espectro de la actividad judicial.⁷⁷ Existe un amplio margen para la interpretación de buena fe de estas *lacunae* y este es un ejercicio genuino siempre y cuando no genere un conflicto con una norma expresa de derecho internacional.⁷⁸

Desafortunadamente, la Corte ha elegido interpretar textualmente normas Convencionales tales como los artículos 50 y 51 que son claramente defectuosas. Consecuentemente, su jurisprudencia ha sido fuente de desigualdad procesal, falta de eficiencia e incertidumbre legal. Sin embargo, la Corte puede aún ejercer la facultad de resolver éstas y otras *lacunae* de la Convención Americana a la luz de su objeto y fin y de los principios generales de derecho, y de ese modo facilitar el desarrollo de prácticas procesales sanas.

6. La conclusión del procedimiento y el efectivo acceso a la justicia

Desde su creación, la Comisión ha abierto más de 12 mil casos en virtud del procedimiento para el examen de presuntas violaciones de la Declaración y la Convención. Sin embargo, sólo ha enviado una veintena de casos a la Corte y ha publicado aproximadamente quinientos informes, vale decir, menos del cinco por ciento de los casos abiertos. No todos los informes publicados presentan conclusiones sobre el fondo del caso sino que algunos versan sobre admisibilidad e incluso, solución amistosa.

Parte de esta cifra negra es explicable. La comisión frecuentemente consolida el examen de casos similares en un solo informe. Por otro lado la Comisión, en una práctica que puede ser considerada como cuestionable, ha cerrado miles de casos mediante resoluciones de carácter general debido a cambios fundamentales en las circunstancias políticas de ciertos países. La consolidación y el archivo de casos, sin embargo, no explican totalmente la larga cifra negra que descubre la existencia de casos no resueltos.

Desde la perspectiva de la Comisión, no llama la atención que ocho semanas al año de sesiones acompañadas de escaso presupuesto y apoyo administrativo resulten en un bajo rendimiento en el estudio de casos. De algún modo significa que la Comisión privilegia el examen de algunos casos que finalmente alcanzan la etapa del informe final. La mayoría de las veces, la selección es casi involuntaria y depende de cómo el peticionario mismo presenta su caso.

77. Lauterpacht, Sir Hersch *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933, p. 75.

78. *Ibidem*.

Aparentemente muchos casos son archivados debido a la inacción del peticionario.

Este es un terreno donde la situación de los individuos bajo la jurisdicción de los 35 Estados miembros de la OEA debe ser evaluada con realismo. Es un hecho que muchos peticionarios no cuentan con los recursos necesarios como para presentar y hacer el seguimiento de casos ante un órgano internacional como la Comisión. Prueba de esto es el hecho de que la mayoría de los peticionarios cuyos casos son referidos a la Corte, o llegan a la etapa del informe final, son representados por organizaciones no gubernamentales alguna de las cuales tienen su sede en Washington. El trabajo de estas organizaciones es crucial y ciertamente loable pero demuestra que los individuos que el sistema intenta proteger requieren apoyo técnico y material para presentar sus casos en forma convincente y hacerse oír. El Sistema Interamericano no brinda ese apoyo.

La Corte consideró en su *Opinión Consultiva 11/90* que el respeto de las garantías procesales no debe estar supeditado a elementos tales como posibilidad material de cubrir las costas legales.⁷⁹ En las palabras de la Corte "...si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, encuentra que su posición económica [...] le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley".⁸⁰ La Corte ha establecido repetidamente que los Estados parte tienen la obligación positiva de proveer los recursos necesarios para asegurar el respeto de los derechos protegidos por la Convención y "...organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos".⁸¹ Es por esto que es razonable exigir de la OEA y de los órganos de protección el mismo esfuerzo para asegurar al acceso a la justicia con las debidas garantías.

IV.

EL PROCESO ADJUDICATORIO ANTE LA CORTE

1. *Locus Standi* y el rol de la Comisión ante la Corte

La Convención reza en forma escueta "la Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte".⁸² Se ha sostenido que el rol de la Comisión ante la Corte

79. *OC 11-90*, párr. 29.

80. *Ibidem*, párr. 22.

81. *Ibidem*, párr. 23. Ver también *Caso Velásquez Rodríguez*, párr. 166.

82. Artículo 57 de la Convención Americana.

consiste en ser un “representante del interés general”,⁸³ “ministerio público”⁸⁴ o “*initiator or facilitator*”.⁸⁵ No es difícil imaginar que se trata de un rol similar al asumido por la Comisión Europea de Derechos Humanos en virtud de sus Reglas y de las Reglas de la Corte Europea, ante el silencio de la Convención Europea.⁸⁶ Sin embargo, más allá de la correcta interpretación de la Convención Americana y las especulaciones doctrinarias, la práctica prevaleciente y las reglas procesales del Sistema Interamericano le asignan un rol muy distinto a la Comisión.

Aún no se le ha reconocido *locus standi* a los peticionarios para comparecer ante la Corte⁸⁷ y la situación ha forzado a la Comisión a actuar como el portador de sus intereses. Naturalmente, esos intereses son antagónicos a los del Estado demandado y han hecho ilusorio su rol de “representante del interés general”. En este contexto, la autoridad de la Comisión como órgano cuasi-judicial se encuentra afectada por la percepción de su rol ante la Corte que involucra, virtualmente, argüir el caso original, ahora desde la perspectiva del peticionario y, de algún modo, defender sus propias conclusiones en cuanto a la violación de la convención. Ejemplo de esta percepción es el tono de los comentarios del gobierno peruano en el *Caso Cayara*: “una vez que ha presentado la demanda, el *status* legal de la Comisión se transforma, de *facto* y de *jure*, de entidad general de investigación, imparcial respecto del gobierno y el peticionario, a contendiente del gobierno demandado. En otras palabras, con la mera presentación de la demanda, se convierte en el adversario procesal del gobierno”.⁸⁸

La presente situación es insatisfactoria desde la perspectiva de la Comisión, el Estado demandado y el peticionario. La interacción entre la Comisión y el Estado, antes y después del sometimiento del caso y durante el proceso adjudicatorio, se encuentra negativamente influenciada por la percepción de la Comisión como contraparte ante la Corte. El peticionario no tiene derecho a defender su propio caso y depende de la intermediación de la Comisión. A su vez, ésta se siente

83. Fix-Zamudio, H. “The Inter-American Court of Human Rights” 20 *Canadian Council of International Law. Proceedings of the Annual Conference 195 (1991)*, p. 211.

84. Ver Opinión del Juez Rodolfo Piza Escalante en Corte I.D.H. *Asunto Viviana Gallardo et al.*, N° 101/81 Serie A & B (1981).

85. Reisman, M. & Koven Levit, J. “Fact-Finding Initiatives for the Inter-American Court of Human Rights” in Nieto Navia, R. (ed.) *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 1994, p. 447.

86. En Estrasburgo, la Comisión comparece ante la Corte como órgano de consulta, imparcial e independiente, en cuestiones de hecho y de derecho relativas al caso particular. Aun cuando ella misma ha remitido el caso a la jurisdicción de la Corte, la Comisión Europea no comparece como parte en el proceso sino como representante del interés público. Van Dijt, P & Van Hoff, G. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer, 2d Ed., 1990, p. 161.

87. Sólo en la etapa de reparaciones —una vez que la Corte ha fallado sobre el fondo del caso en su favor— se permite a los representantes de las víctimas presentar argumentos y pruebas en cuanto a los daños derivados de la violación de la Convención. Ver Artículo 23 del Reglamento de la Corte.

88. IACHR *Complaints and Report in the Cayara Case* (1993), p. 53 (Traducción de la autora).

incómoda en un rol que está muy lejos de aquel órgano independiente e imparcial y que la obliga a desviar recursos humanos y materiales que necesita para cumplir con su mandato tradicional.

El único modo de liberar a la Comisión para que pueda cumplir el rol que la lógica de los principios generales de derecho le otorga, es saldando otra deuda interpretativa: el reconocimiento del derecho de los peticionarios a comparecer ante la Corte para defender su caso. En las justas palabras del Juez Cançado Trindade “sin *locus standi in iudicio* para ambas partes, cualquier sistema de protección se encuentra irremediablemente mitigado, porque no resulta razonable el concebir derechos sin la capacidad procesal para vindicarlos directamente”.⁸⁹

2. Jurisdicción *in toto* e igualdad procesal

El Artículo 61.2 de la Convención prevé que para que la Corte pueda entender en un caso, los procedimientos establecidos en los Artículos 48 a 50, incluyendo aquellos relativos a la admisibilidad del caso, la solución amistosa y la emisión del informe preliminar, deben haber sido agotados. Los Estados demandados han presentado cualquier irregularidad en el cumplimiento de esta disposición como una excepción preliminar a la jurisdicción de la Corte desde los primeros casos contenciosos.

En la fase preliminar de los casos hondureños, la Comisión sostuvo que la Corte no tenía jurisdicción para revisar si las reglas relativas al procedimiento habían sido respetadas, particularmente aquellas relativas a la admisibilidad del caso.⁹⁰ Sin embargo, la Corte consideró que tenía jurisdicción para decidir sobre todas las cuestiones relativas a la Convención incluyendo el debido agotamiento del procedimiento ante la Comisión del cual depende su competencia en el caso particular.⁹¹ Desde entonces, la Corte ha revisado las decisiones de la Comisión relativas al agotamiento de los recursos internos y el ejercicio de su discreción para intentar llegar a una solución amistosa⁹² cada vez que el Estado demandado los ha cuestionado en la fase preliminar.

Esta interpretación del Artículo 61.2 confunde competencia con admisibilidad y, lejos de brindarle garantías a las partes, deteriora aún más la posición del peticionario y afecta la seguridad jurídica del sistema. En términos prácticos, le da acceso al Estado a un recurso de revisión de la decisión de admisibilidad de la

89. Opinión del Juez A.A. Cançado Trindade en Corte I.D.H., *Caso Castillo Páez. Excepciones Preliminares. Sentencia del 30 de enero de 1996.*

90. Corte I.D.H. *Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N° 1, párr. 28.*

91. *Ibidem*, párr. 29.

92. Corte I.D.H. *Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones Preliminares. Sentencia del 21 de enero de 1994, Serie C N° 17, párr. 27.*

Comisión, a todas luces impropio, teniendo en cuenta que no se les permite a los peticionarios, por ejemplo, pedir la revisión de declaraciones de inadmisibilidad.⁹³

En lo que va de la historia de la jurisdicción contenciosa de la Corte, ésta ha confirmado su jurisdicción en todos los casos en los cuales el Estado demandado ha cuestionado la admisibilidad del caso o la ausencia de un intento por parte de la Comisión de lograr un acuerdo amistoso.⁹⁴ Sin embargo, la reapertura del examen de la admisibilidad de casos que han sido evaluados por la Comisión y enviados a la Corte puede, tarde o temprano, resultar en decisiones conflictivas lo cual, sin duda, no puede sino debilitar el Sistema.

Una vez que la Corte ha decidido sobre su competencia en el caso particular, los esfuerzos del Estado demandado están destinados a evitar una decisión adversa sobre el fondo. Esto se logra, *inter alia*, cuestionando la determinación de los hechos presentada por la Comisión. El ejercicio de jurisdicción *in toto*, ha llevado a la Corte a conducir un juicio *de novo* en cada caso, incluyendo una nueva etapa probatoria con el objeto de volver a determinar los hechos.

La Comisión ha hecho el intento de iniciar una práctica que dejara de lado la conducción de nuevas etapas probatorias. En el *Caso Gangaram Panday*,⁹⁵ solicitó a la Corte que los hechos del caso según habían sido presentados en la demanda y el informe preliminar fueran considerados como debidamente verificados.⁹⁶ Sin embargo, la Corte optó por reafirmar su plena jurisdicción sobre el caso y revisar la mayoría de las cuestiones de hecho cuestionadas por el gobierno de Surinam.⁹⁷

Debe decirse que el procedimiento vigente para el estudio de casos por la Comisión no cuenta con normas para la producción y evaluación formal de la prueba. Pero, en todo ocaso, esta es una deficiencia a ser saneada en el Reglamento y la práctica de la Comisión misma y no por la Corte en una etapa posterior, a menos que se haya violado el derecho a la defensa de las partes. Lo contrario equivale a aceptar que los casos que no son enviados a la Corte no sean examinados conforme a los mismos estándares probatorios.

La determinación de las cuestiones de hecho por parte de la Corte tiene también otras consecuencias. En términos de igualdad procesal, la conducción de juicios

93. Ver Opinión del Juez A.A. Cançado Trindade en Corte I.D.H., *Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 30 de enero de 1996*.

94. Como ya se explicó, el *Caso Cayara* fue rechazado por la Corte debido a la aplicación de normas relativas al envío del caso a la Corte y no a su admisibilidad ante la Comisión. Corte I.D.H. *Caso Cayara, Excepciones Preliminares, Serie C N° 14*.

95. Corte I.D.H. *Caso Gangaram Panday, Sentencia del 21 de enero de 1994, Serie C N° 16*.

96. *Ibidem*, párr. 30.

97. *Ibidem*, párr. 41 y 42.

de novo beneficia a los Estados demandados quienes cuentan con una nueva oportunidad para defender su posición y tienen ahora el incentivo de evitar un fallo condenatorio y el consecuente deber de reparar el daño. Durante este proceso los peticionarios, sin *locus standi* para comparecer ante la Corte, sólo pueden hacer oír su posición mediante la Comisión. Sin embargo, la participación de los representantes de las víctimas depende de la iniciativa de la Comisión⁹⁸ y es, por lo tanto, de naturaleza precaria. Consecuentemente, el peticionario puede no encontrarse en condiciones de defender su caso con las mismas armas que el Estado.

En términos de economía procesal, la celebración de un juicio *de novo* obliga a la Comisión a producir prueba e incluso en algunas oportunidades ha obligado a la Corte a conducir su propio *fact-finding* para evaluar los elementos probatorios presentados por las partes⁹⁹ y, por lo tanto, es onerosa para ambas. Esta circunstancia no es nada despreciable dado el hecho que, como se explicara con anterioridad, los costos derivados del litigio del caso en San José afectan la decisión de remitir casos a la Corte.

La Corte ha expresado que el propósito de ejercer plena jurisdicción, incluyendo la investigación de los hechos, sobre los casos contenciosos es no sólo el dar mayor protección a los derechos garantizados, sino el asegurar a los Estados parte que todas las reglas establecidas en la Convención están siendo estrictamente observadas.¹⁰⁰ Desafortunadamente, ha quedado comprobado que esta interpretación de la jurisdicción de la Corte, lejos de ser garante de la seguridad jurídica, genera desigualdad procesal.

3. Reconocimiento de los hechos y el derecho a una sentencia exhaustiva y razonada

Recientemente algunos Estados demandados han recurrido a la estrategia de reconocer su responsabilidad en los hechos expuestos en la demanda. Ante este gesto, la Corte ha optado por dictar sentencias que omiten un fallo razonado y una condena expresa aun cuando no cabe duda de que la Convención ha sido violada. El primer reconocimiento tuvo lugar en el caso *Aloboetoe et al*¹⁰¹ donde Surinam admitió su responsabilidad en los hechos alegados en la demanda, durante el curso de una audiencia de la fase preliminar.¹⁰² Pero fue en el caso por las serias

98. Artículo 22 de las Reglas de Procedimiento de la Corte.

99. Ver Corte I.D.H., *Caso Aloboetoe et al.*, *Reparaciones*, *Sentencia del 10 de septiembre de 1993*, Serie C N° 15, párr. 114 *in fine*.

100. Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, *Excepciones Preliminares*, *Sentencia del 26 de junio de 1987*, Serie C N° 1, párr. 29.

101. Corte I.D.H., *Caso Aloboetoe et al.*, *Sentencia del 4 de diciembre de 1991*, Serie C N° 11.

102. *Ibidem*, párr. 22.

violaciones cometidas en “*El Amparo*”¹⁰³ que los familiares de las víctimas y los peticionarios vieron sus expectativas de justicia defraudadas por el fallo mismo de la Corte.

En este caso, Venezuela decidió no contender los hechos referidos en la demanda y aceptar su responsabilidad internacional en términos vagos.¹⁰⁴ Tras este gesto, la Corte clausuró el análisis del fondo en forma inmediata en base a que la controversia sobre los hechos había cesado, y le otorgó seis meses a las partes para acordar las reparaciones.¹⁰⁵ La sentencia, sin embargo, carece de declaración alguna condenando a Venezuela por la violación de la Convención. Omite, por lo tanto, la satisfacción que justifica el recurso a un tribunal de derecho, particularmente una corte de derechos humanos. La ausencia de una verdadera sentencia sobre el fondo –vale decir, una derivación razonada del derecho vigente– también privó a la Comisión, los peticionarios y las víctimas de una decisión sobre el petitorio que, lejos de girar exclusivamente en torno a la compensación monetaria, reclamaba el cumplimiento de la obligación de investigar las violaciones cometidas por los agentes del Estado y la modificación de la legislación que había impedido la investigación del caso en el foro doméstico.¹⁰⁶

Es imperativo que la Corte ante otros reconocimientos de este tipo, que ya han tenido lugar¹⁰⁷ cumpla al menos con su rol básico de determinar, mediante un fallo razonado, si la Convención Americana ha sido violada y de asegurar a las víctimas la reparación integral, incluyendo la satisfacción moral, a la cual tienen derecho.

La Corte tampoco debe descuidar su rol como intérprete de la Convención en el contexto de casos particulares. El desarrollo de una jurisprudencia constante y consistente –particularmente en el caso de un tribunal “joven” como la Corte Interamericana– también es garantía de seguridad jurídica.

4. Las costas del proceso internacional

En el *Caso Aloeboetoe et al.*¹⁰⁸ la Corte rechazó un pedido de reembolso de costas incurridas por la Comisión y su asesor legal para el caso, el Dr. Claudio Grossman quien luego sería electo Comisionado. La Corte sostuvo “...la Comisión ha

103. Corte I.D.H. *Caso “El Amparo”*, Sentencia del 19 de enero de 1995, Serie C N° 19.

104. *Ibidem*, párr. 19.

105. *Ibidem*, párr. 29.

106. *Ibidem*, párr. 14. Ver también la Opinión Separada del Juez A.A. Cançado Trindade.

107. Corte I.D.H. *Caso Garrido y Baigorria Case*, Sentencia del 2 de febrero de 1996. En el *Caso Blake*. Guatemala recurrió a un reconocimiento parcial de los hechos y la Corte decidió continuar con la consideración del fondo mediante la resolución del 17 de abril de 1997.

108. Corte I.D.H., *Caso Aloeboetoe et al.*, Reparaciones, Sentencia del 10 de septiembre de 1993, Serie C N° 15.

preferido, en este proceso, cumplir las funciones que la Convención [...] le impone recurriendo a la contratación de profesionales en lugar de hacerlo con su personal propio. Esta modalidad de trabajo [...] es una cuestión [...] en la cual la Corte no debe intervenir. Pero la Comisión no puede exigir el reintegro de los gastos que le exige su modalidad interna de trabajo a través de la imposición de costas. El funcionamiento de los órganos del sistema [...] es pagado por los Estados miembros mediante su cuota anual”.¹⁰⁹

La decisión de la Corte, en el contexto del caso particular, es por cierto defendible. Sin embargo, el razonamiento empleado no es aplicable a otras circunstancias en las cuales pueda corresponder el reembolso de costas, ya sea debido al comportamiento de las partes o por el mero hecho de que los gastos en cuestión no han sido desembolsados por la Comisión como resultado de su funcionamiento interno sino por el peticionario con el objeto de producir la prueba y defender su caso.

En el caso *Neira Alegría et al.*, la Corte consideró que el comportamiento del Estado demandado ameritaba reservarse el derecho a determinar el pago de costas en la etapa posterior correspondiente. Concretamente, el gobierno peruano retrasó el examen del fondo por más de un año mediante una serie de mociones para la revisión del fallo sobre excepciones preliminares y su interpretación y el posterior retiro de la solicitud de revisión. En su decisión del 3 de julio de 1992, la Corte¹¹⁰ expresó que “...la interposición de una solicitud de revisión y su desestimiento unos pocos minutos antes de la audiencia pública, después de que una considerable cantidad de tiempo y recursos valiosos habían sido dedicados a ese procedimiento tanto por la Comisión como por la Corte, deberían ser tenidos en cuenta al determinar las costas que puedan fijarse a las partes en este caso”.¹¹¹ Sin embargo, la composición que se abocó al conocimiento del fondo del caso en virtud de la Resolución del 29 de junio de 1992,¹¹² rechazó el reclamo relativo a costas presentado por la Comisión sin siquiera mencionar los dichos de su predecesora.¹¹³ En esa oportunidad, la Corte recurrió al mismo argumento esgrimido en *Aloeboetoe et al.*, vale decir, que “el funcionamiento de los órganos del sistema [...] es pagado por los Estados miembros mediante su cuota anual”.¹¹⁴

109. *Ibidem*, párr. 114.

110. La Corte estaba integrada por los Jueces Fix Zamudio, Picado Sotela, Nieto Navia, Buergenthal, Barberis y el Juez *ad hoc* Orihuela Ibérico.

111. Corte I.D.H. *Caso Neira Alegría et al.*, *Solicitud de revisión e interpretación de la Sentencia del 11 de diciembre de 1991 sobre Excepciones Preliminares. Resolución del 3 de julio de 1992*, párr. 15.

112. La Corte estaba integrada por los Jueces Fix Zamudio, Picado Sotela, Nieto Navia, Montiel Argüello, Salgado Pesantes, Aguiar Aranguren y el Juez *ad hoc* Orihuela Ibérico.

113. Corte I.D.H., *Caso Neira Alegría et al.*, *Sentencia del 19 de enero de 1995*, párr. 87.

114. *Ibidem*.

Más allá del comportamiento del Estado durante el juicio, los representantes de los familiares de las víctimas reclamaron el reembolso de los gastos incurridos durante el procedimiento internacional, en la etapa de reparaciones. A pesar de que ellos no contaron con apoyo financiero alguno por parte de los órganos del sistema durante el proceso —que, vale recordar, se extendió durante una década— tristemente la Corte se negó a reparar esta consecuencia de la violación de la Convención por parte del Perú en base al mismo precedente.¹¹⁵ La Corte adoptó la misma postura en el Caso “*El Amparo*”.¹¹⁶

Según se ha señalado, el Sistema no contempla ayuda legal alguna para los peticionarios quienes deben afrontar altos costos y prolongadas esperas para hacerse oír y probar su caso en sede internacional. Las reglas de procedimiento de la Corte establecen claramente que la parte que solicite la producción de prueba debe solventar los gastos correspondientes. En la práctica, la aparición de testigos y peritos y la presentación de otros elementos probatorios depende casi por completo del financiamiento provisto por los representantes de las víctimas. Paradójicamente, no se les ha reconocido el derecho a comparecer ante la Corte por sí mismos pero sí se les ha dado la responsabilidad de hacer posible la etapa probatoria.

La Corte debería diferenciar los gastos incurridos por la Comisión de aquellos incurridos por los representantes de las víctimas. De ese modo, el gran esfuerzo material de los peticionarios para acceder a la justicia se vería al menos alentado por una jurisprudencia que admita reclamos compensatorios genuinos y los resuelva con argumentos válidos.

VI. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y SEGURIDAD JURÍDICA

El funcionamiento, eficiencia e independencia de la Comisión y la Corte, como los de todo órgano que administra justicia, depende en gran medida de una serie de factores relativos a su *status* administrativo y presupuestario. En este sentido debe señalarse que la Comisión y la Corte funcionan en circunstancias poco propicias.

La Comisión carece de autonomía administrativa y financiera. Su Secretaría, y por lo tanto su funcionamiento diario, depende directamente de la Secretaría General de la OEA. El funcionamiento efectivo de la Comisión se reduce a las ocho semanas al año en que los siete Comisionados se reúnen en sesión ordinaria¹¹⁷ para analizar

115. Corte I.D.H., *Caso Neira Alegria et al., Reparaciones. Sentencia del 19 de septiembre de 1996*, párr. 40 y 41.

116. Corte I.D.H., *Caso “El Amparo”, Reparaciones. Sentencia del 14 de septiembre de 1996*, párr. 63

117. Artículo 15 del Reglamento de la Comisión.

distintas cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos en los 35 Estados miembros de la OEA.

La Corte goza de autonomía administrativa pero su escaso presupuesto minimiza su funcionamiento a un promedio de 30 días por año. Con el reciente aumento en el número de casos sometidos a su jurisdicción contenciosa, esta situación se ha tornado poco satisfactoria.

El esporádico funcionamiento de la Corte hace que los siete jueces que la componen tengan permitido el ejercicio de actividades profesionales paralelas. Desafortunadamente, esta circunstancia está acompañada de normas estatutarias sorprendentemente permisivas en cuanto al régimen de incompatibilidades.

Es evidente que el ejercicio del rol de Comisionado o Juez requiere de dedicación exclusiva. A su vez, esto permitiría poner a tono el régimen de incompatibilidades, asegurando la elección de individuos comprometidos con su tarea e independientes. La Comisión debe gozar de completa discreción para administrar su presupuesto y nombrar a su Secretario Ejecutivo y *staff* quienes, según se ha visto, juegan un papel crucial durante el proceso. Estos cambios sólo requieren la reforma de estatutos y normas de procedimiento, aparte de la voluntad política de mejorar el Sistema.

VII. CONCLUSIÓN

La Comisión y la Corte operan hoy en un contexto predominantemente democrático, con gobiernos celosos de su frágil imagen y donde la tarea de vigilar el respeto de los estándares de la Declaración y Convención ya no se encuentra reducido a violaciones masivas. Más que nunca, el examen de casos individuales requiere eficiencia, transparencia, imparcialidad y el respeto escrupuloso de las garantías procesales debidas a las partes. No cabe duda de que es el momento de hacer un genuino intento para mejorar la efectividad y la seguridad jurídica del sistema. Es vital que ese intento sea hecho de buena fe.