

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Edmundo VARGAS CARREÑO*

SUMARIO: I. *Aspectos generales.* II. *Valorización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* III. *Evaluación del sistema a la luz de su contexto histórico.* IV. *Criterios que deben inspirar la reforma al sistema.* V. *Limitaciones e inconvenientes que ofrece el sistema.* VI. *Proposición de una reforma.*

I. ASPECTOS GENERALES

El debate sobre el perfeccionamiento y eventual reforma del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos es relativamente antiguo. Ya en 1995 se manifestó en el XXV periodo de sesiones de la Asamblea General, culminando con la Declaración de Montreaux, la cual contiene interesantes proposiciones al respecto. El debate continuó con la discusión que originó la presentación en diciembre de 1996 ante el Consejo Permanente de la OEA del secretario general, César Gaviria, sobre la reforma del sistema interamericano y el seminario organizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pocos días después; así como los posteriores y sucesivos debates que siguieron ese año y los siguientes sobre el tema en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA.

Con ocasión de la conmemoración del cuadragésimo aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del trigésimo aniversario de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y

* Ex secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; miembro de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas y secretario general del OPANAL.

del vigésimo de la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados de la OEA, que se reunieron en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1999, con el fin de adoptar una declaración relativa a esas conmemoraciones, decidieron conformar un grupo de trabajo *ad hoc*, integrado por representantes de los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de un representante del secretario de la Organización de Estados Americanos y de un experto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, para que presentaran un plan de acción sobre el fortalecimiento y desarrollo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual se evaluaría periódicamente.

De las reuniones de dicho grupo, la primera de las cuales tuvo lugar en San José de Costa Rica, los días 10 y 11 de febrero de 2000, se establecieron las bases para que la Asamblea General adoptara ese mismo año la resolución 1701, en la que el órgano supremo de la OEA, recomendó a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos reformar sus respectivos reglamentos a fin de perfeccionar y fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Tanto la Comisión como la Corte, durante el mismo año adoptaron nuevos reglamentos que, aunque fueron parcialmente modificados con posterioridad, se encuentran todavía vigentes. El gran mérito que tienen esos reglamentos es que a través de ellos se lograron corregir algunas prácticas que evidentemente no eran convenientes y se desarrollaron progresivamente ciertas normas que permitieron perfeccionar el sistema en beneficio de la protección de los derechos humanos. De ese modo se perfeccionó el sistema; sin embargo, en esas oportunidades se optó por no reformar la Convención Americana de Derechos Humanos, no obstante sus limitaciones y defectos, posiblemente por las dificultades que tal reforma acarrearía.

En esta exposición pretendemos abogar por la conveniencia de llevar a cabo una reforma del Pacto de San José de Costa Rica de 1969, el cual no obstante sus logros requiere de algunas transformaciones que ya no es posible efectuar únicamente por la vía reglamentaria: para tal objeto se expondrán previamente los logros alcanzados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; los criterios que deban inspirar la reforma; las limitaciones y los inconvenientes que ha ofrecido el sistema para su adecuado

funcionamiento. A modo de conclusión se señalarán las reformas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, a nuestro juicio, pueden permitir fortalecer el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

II. VALORIZACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En lo que atañe a la valorización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el punto de partida de todo análisis debe ser el reconocimiento de que lo más importante hasta ahora realizado por la OEA ha sido precisamente su labor en el campo de los derechos humanos y, dentro de ella, el fundamental papel que le ha correspondido desarrollar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, la Comisión, en sus más de cuarenta años de existencia, ha cumplido en forma sobresaliente las tareas y actividades fundamentales para la vigencia de los derechos humanos y la democratización del continente, como han sido sus observaciones *in loco* y sus informes en la mayoría de los países de la OEA;¹ sus propuestas para codificar y desarrollar progresivamente el derecho internacional de los derechos humanos, lo que se ha traducido en la adopción de importantes convenciones interamericanas; su mediación en conflictos entre un Estado y un grupo de sus ciudadanos; su actuación en situaciones de crisis o emergencia; sus informes o relatorías especiales sobre ciertos temas o determinados derechos, como la libertad de expresión; y su contribución a la promoción y enseñanza de los derechos humanos en el continente.

En materias que podrían calificarse de jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales, merece destacarse el papel asumido por la Comisión durante el periodo de graves violaciones a los derechos humanos por dictaduras militares en cuanto a intervenir con prontitud y eficacia en situaciones en que se denunciaron detenciones arbitrarias que pudieron haber conducido a desapariciones forzadas. Gracias a esas intervenciones, la Comisión literalmente salvo la vida a decenas de personas. En los últimos años la Comisión ha desempeñado también un papel positivo en la solución amistosa de casos individuales que habían sido sometidos a su conocimiento.

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile (4), Colombia (5), Cuba (7), Ecuador, El Salvador (2), Guatemala (5), Haití (5), México, Nicaragua (2), Panamá (2), Perú (2), República Dominicana (2), Suriname y Uruguay.

Igualmente merece destacarse la contribución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en estos más de veinticinco años de actividades ha dictado sentencias en cerca de setenta casos y ha emitido diecinueve opiniones consultivas. Tanto esas sentencias como opiniones han tenido un gran valor e influencia en el posterior desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos del continente.

III. EVALUACIÓN DEL SISTEMA A LA LUZ DE SU CONTEXTO HISTÓRICO

En la evaluación de este sistema de protección resulta fundamental tomar en consideración el contexto histórico que ha existido cuando dicho sistema ha sido aplicado. Aunque establecido en 1948 e institucionalmente desarrollado con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959 y la adopción en 1969 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos comenzó a operar de un modo efectivo en la década de los setenta cuando se produjeron graves, masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos en buena parte de América Latina. Como acertadamente lo ha observado Mónica Pinto:

Los años setenta presentan una realidad inédita que desafía toda estructura vigente. La Comisión afronta un elevadísimo número de denuncias que, en general, comprometen a gobiernos de facto que protagonizan y ejecutan políticas de masivas y sistemáticas y violaciones a los derechos humanos. La prescindencia del derecho y la perversidad de los modos de violación son los rasgos de una realidad que ninguna norma jurídica había previsto, ni siquiera las que aguardaban su turno para entrar en vigor.²

Frente a esta realidad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin una base institucional de carácter convencional, ya que el Pacto de San José de Costa Rica entraría en vigor en 1978 y tardaría todavía varios años más para entrar en vigor respecto de la mayoría de los Estados acusados de cometer graves violaciones a los derechos humanos, utilizó los escasos recursos y medios que disponía para afrontar esa situación. Las miles de de-

² Pinto, M., *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, 1993, p. 181.

nuncias que recibe las transmite poniéndolas en conocimiento de los gobiernos acusados, realiza con éstos gestiones, algunas de ellas muy activas, que en algunos casos permitirán solucionar la situación denunciada; practica observaciones *in loco*, redacta informes sobre la situación de los derechos humanos respecto a los países donde ocurren esas violaciones, los cuales pone en conocimiento de las correspondientes opiniones públicas y de los órganos políticos de la OEA, en especial de su Asamblea General, que de ese modo se convierte en el principal foro político para debatir la situación de los derechos humanos en los países acusados de su violación.

Para la CIDH, durante esos años, el sistema de denuncias en casos individuales fue uno de los medios, ni siquiera el principal, de que se valió para proteger los derechos humanos. Como ha agregado Mónica Pinto:

La decisión y la autonomía de criterio de los miembros de la Comisión y de su Secretaría que supieron comprender que la presentación de una petición, además de importar el ejercicio de un recurso jurídico era un llamado a gritos a la imposición de límites a la prepotencia del poder, al horror, a la perversión institucionalizada.³³

Ello explica también que la Comisión inicialmente en esos años optara por no “judicializar” las denuncias recibidas, postergando la remisión de casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, prefiriendo privilegiar en esos años la utilización de las observaciones *in loco* y sus informes como método para proteger los derechos humanos y en sus relaciones con la Corte, además de las solicitudes de opinión consultiva, que en esa época produjeron un positivo efecto en la consolidación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el instrumento fundamental en materia de derechos humanos en las Américas.

Los primeros casos que envía la Comisión a la Corte se producen en 1986. A partir de los últimos años de la década de los ochenta y durante la de los noventa, cuando se había restablecido la democracia en la enorme mayoría de los Estados latinoamericanos, la Comisión gradualmente va incentivando la utilización de la competencia contenciosa de la Corte y las solicitudes de medidas provisionales. Un factor que conspiró para restarle fluidez a las relaciones entre ambos órganos de protección fue la falta de criterios que se debían tener en consideración para la remisión de un

³ *Ibidem*, p. 182.

caso a la Corte, al amparo de la ambigüedad y contradicción de las correspondientes disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ya en el siglo XXI, especialmente a partir de 2000, cuando la Asamblea General de la OEA promueve la modificación de los reglamentos de la Comisión y la Corte para perfeccionar el sistema interamericano de derechos humanos, se producen importantes modificaciones en lo que respecta a la tramitación de las denuncias ante la Comisión y las demandas ante la Corte.

En lo que respecta a la Comisión, entre los más convenientes cambios con respecto a lo que era la práctica anterior, cabe señalar los siguientes:

- a) La Comisión, como regla general, debe previamente pronunciarse sobre la admisibilidad de la denuncia.
- b) Durante la tramitación de la denuncia, la Comisión debe esforzarse por procurar una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos.
- c) Si la Comisión decide que el Estado que ha violado una disposición de la Convención y no ha cumplido las recomendaciones que ella ha formulado, automáticamente deberá remitir el caso a la Corte, a menos que la mayoría de los miembros de la Comisión dispongan lo contrario.

Por su parte, el reglamento de la Corte, aprobado en noviembre de 2000 y que entró en vigor en junio de 2001, permite a las víctimas, familiares y representantes, poder participar autónomamente ante la Corte y hacer valer directamente ante ella sus pretensiones, argumentos y pruebas, sin necesidad de hacerlo a través de la Comisión. La única limitación que actualmente tienen las víctimas es que ellas no pueden presentar por sí mismas denuncias ante la Corte.

Ese fundamental cambio afectó el papel que la Comisión venía teniendo ante la Corte. Salvo que la Comisión todavía conserva el monopolio para presentar demandas ante la Corte; en los hechos, procesalmente las funciones que tienen la Comisión y las víctimas son prácticamente iguales en cuanto a la procedencia y oportunidad para sostener sus argumentos y presentar pruebas durante el proceso ante la Corte.

IV. CRITERIOS QUE DEBEN INSPIRAR LA REFORMA AL SISTEMA

Al examinarse el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con miras a su reforma, deberían establecerse los criterios que idealmente deberían servirle de inspiración y sustento, a fin de que esas eventuales reformas que pudieran adoptarse tuvieran en consideración esos criterios. A mi juicio el sistema debería tender lo más posible a ser:

1. *Eficiente*

El sistema debería corregir con prontitud los errores o abusos cometidos por autoridades o los órganos de un Estado por sus actos u omisiones respecto de aquellos derechos definidos en los correspondientes instrumentos que vinculan a esos Estados.

2. *Predecible*

Resulta importante que el sistema ofrezca un mínimo de seguridad jurídica por la correcta aplicación que hagan los órganos del sistema —la Comisión y la Corte— de los instrumentos que la rigen. El papel de esos órganos ha de ser el de aplicar el derecho vigente, es decir, las normas de *lex lata*. Dichos órganos pueden y deben propiciar la adopción de nuevas normas expresivas de un desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos; pero no es a éstos a los que corresponde la aplicación de esas proposiciones de *lega ferenda*, cuya transformación en derecho internacional vigente sólo puede ser establecida mediante los procedimientos y mecanismos contemplados por ese ordenamiento.

3. *Universal*

Si bien es difícil que en la etapa actual pueda lograrse que los Estados que no son partes del Pacto de San José de 1969 —Canadá, Estados Unidos y algunos Estados del Caribe— lleguen a serlo dentro de poco tiempo, el sistema idealmente debería converger a uno solo para todos los Estados miembros de la OEA. Para tal efecto, deberían formularse, como hasta ahora se ha hecho, las correspondientes exhortaciones y el tema ser discuti-

do de modo tal que pueda avanzarse en cuanto a que las normas del sistema puedan aplicarse unívocamente a todos los Estados miembros de la OEA. En particular, si se aspira a contar con la ratificación de Estados Unidos y la adhesión de Canadá sería importante entrar a negociaciones que permitan de un modo aceptable para todos los Estados modificar el actual artículo 4o. de la Convención, concerniente al derecho a la vida, que es el mayor obstáculo para que esos dos Estados no sean aún partes de la Convención.

4. *Subsidiario*

El sistema debe operar una vez que los órganos internos —principalmente el Poder Judicial— no hayan podido corregir o dejar sin efecto la violación del derecho humano que se imputa al Estado. Ello supone (salvo para situaciones de emergencia en que se requiera actuar con prontitud) una estricta observancia de la regla del previo agotamiento de los recursos internos. Con todo, el carácter subsidiario de la protección internacional no debe estar limitado a que previamente existan decisiones del Poder Judicial. El criterio de la subsidiariedad implica también que cuando se trata de modificar o dejar sin efecto las leyes que sean contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos los órganos de protección deberían, antes de conocer un asunto derivado de la contradicción entre la Convención y una ley, estimular a los Estados para que emprendan la adaptación de su legislación interna a las normas internacionales.

A pesar de los notables logros alcanzados por el sistema interamericano de derechos humanos gracias al afán que han tenido sus órganos para ir constantemente perfeccionando el sistema por medio de modificaciones reglamentarias en lo que se refiere a denuncias individuales, adolece todavía de ciertas limitaciones e inconvenientes que podrían corregirse a través de algunas modificaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos.

V. LIMITACIONES E INCONVENIENTES QUE OFRECE EL SISTEMA

Existen ciertas limitaciones derivadas de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 que han influido para que el sistema no sea eficiente, predecible, universal y subsidiario.

No es ésta la ocasión de hacer un análisis exhaustivo de la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto a las limitaciones y vacíos que ella ofrece; sin embargo, cabe señalar en esta oportunidad que posiblemente las limitaciones más ostensibles para el adecuado buen funcionamiento del sistema de protección son, en primer lugar, la falta de acceso directo al órgano judicial de las víctimas de una violación a sus derechos humanos. En 1969 en América (y en 1950 en Europa) predominaba la idea que los particulares no eran sujeto de derecho internacional y, por ende, carecían de *jus standi*. Hoy, en el siglo XXI, esa concepción se encuentra superada y el propio sistema europeo, después del Protocolo núm. 11 a la Convención Europea, ha terminado por aceptar que los individuos puedan acceder directamente a la Corte.

También cabe señalar que la falta de claridad de alguna de sus disposiciones ha dado margen a algunas interpretaciones contradictorias. Es el caso particularmente de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana que regulan el término de una petición en la Comisión y el paso de un caso de la Comisión a la Corte, aunque tal limitación fue, en parte, solucionada por la Comisión en su reglamento. No obstante que la solución de la automaticidad representa un progreso con respecto de las prácticas anteriores no deja de ofrecer algunos inconvenientes.

Pero los mayores inconvenientes que ofrece el sistema derivan de la existencia de dos órganos paralelos, lo cual en la práctica ha significado que el sistema sea repetitivo, lento y caro.

En el hecho el sistema actual es repetitivo. Existen dos procedimientos, uno seguido en Washington ante la Comisión y otro en San José de Costa Rica ante la Corte. Usualmente las fases de cada uno de esos procedimientos han sido relativamente similares en lo que respecta a las alegaciones escritas, las audiencias orales y la presentación de pruebas sin que se adviertan ventajas de esa repetición.

El sistema es también excesivamente lento. Una apreciación general de los casos resueltos por la Corte, demuestra que el promedio que dura un caso desde que se presenta la denuncia a la Comisión, hasta que la Corte dicta sentencia, es entre siete u ocho años, lo que no es compatible con un sistema eficiente de protección de derechos humanos.⁴

⁴ Cabe al respecto citar dos ejemplos de casos resueltos en 2006. En uno, el caso de Claude Reyes, la denuncia fue presentada ante la CIDH el 17 de diciembre de 1998 y la sentencia fue pronunciada por la Corte el 19 de septiembre de 2006; en otro caso, el de

Como consecuencia de ese repetitivo y lento procedimiento que implica numerosas comparecencias en Washington y en San José, el procedimiento es excesivamente caro. Aunque no hay estudios definitivos, algunos cálculos que se han formulado indican que tanto los peticionarios como los gobiernos deben asumir un cuantioso gasto de varios miles de dólares. En lo que concierne a los peticionarios, esa suma normalmente no la tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos, lo cual ha significado que organizaciones no gubernamentales que se han constituido para litigar ante la Comisión y la Corte y cuyos recursos provienen de fuentes externas o del pago de las cuotas, asuman la representación de las víctimas pasando así a desempeñar un papel protagónico dentro del sistema.

VI. PROPOSICIÓN DE UNA REFORMA

Desde luego, las reformas al Pacto de San José de Costa Rica deben realizarse tomando en consideración los recursos de los que se pueda disponer y, sobre todo, tal reforma ha de ser el resultado de una etapa de reflexión con una amplia participación de todos los interesados y en la que deba privilegiarse el consenso de los Estados para alcanzar un acuerdo.

Sobre esas bases, una proposición de reforma podría ser la de mantener ambos órganos de protección y no suprimir, como en Europa, a uno de ellos.

La composición de la Corte, a la que deberían tener acceso directo las víctimas, podría ampliarse a nueve u once jueces y todos ellos ser de dedicación exclusiva, funcionando en salas cuya labor principal sería la de pronunciarse expeditamente sobre la admisibilidad de las denuncias presentadas.

La decisión sobre el mérito o el fondo del caso correspondería al plenario. El caso podría ser presentado ante el plenario de la Corte por un juez relator designado por la sala a la que ha correspondido pronunciarse sobre la admisibilidad del caso, si ésta ha sido admitida.

En cuanto a la Comisión, cuya labor más importante y meritoria históricamente no ha correspondido a la tramitación de denuncias individuales, debería continuar en su sede de Washington, integrada por siete personali-

Almonacid Arellano, la denuncia fue presentada a la Comisión el 15 de septiembre de 1998 y la sentencia fue emitida por la Corte el 26 de septiembre de 2006. Antes hay varios otros ejemplos de denuncias que tardaron aún más tiempo para que se resolvieran, no obstante los esfuerzos realizados en los últimos años por la Comisión y la Corte para evitar demoras.

dades quienes no necesariamente deberían requerir, como los jueces, dedicación exclusiva, toda vez que resulta más conveniente que esos comisionados puedan ser personalidades con experiencia política y diplomática, comprometidos con la defensa de los derechos humanos, que pueden estar ejerciendo otras funciones en sus respectivos países. El énfasis en las tareas que deberá corresponderle a la Comisión debería estar puesto en aquéllas que mejor le puedan permitir cumplir el mandato que le ha conferido la Carta de la OEA, esto es, de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la organización en esa materia. De ese modo, deberían corresponderle a la Comisión tareas como las de elaborar informes sobre países o sobre ciertas situaciones especiales, pudiendo realizar observaciones *in loco*; codificar y desarrollar progresivamente el derecho internacional de los derechos humanos en América a través de proyectos de convenciones o de resoluciones sobre derechos humanos; actuar con rapidez en situaciones de emergencia que afectan la vigencia de los derechos humanos; proponer la adopción de medidas que permitan dar mayor vigencia a esos derechos; asesorar a gobiernos que así lo solicitan en asuntos de derechos humanos; promover la observancia de tales derechos en los distintos Estados, etcétera.

El cumplimiento de esas funciones no debería impedir actuar a la Comisión en casos individuales. Desde luego, debería conservar sus actuales funciones con respecto a los Estados que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aun respecto a la Corte, la Comisión debería tener la facultad de presentar demandas en casos notorios, si dentro de determinado plazo no lo hacen las víctimas. Además de solicitudes de opiniones consultivas, también en casos generales que afecten a un conjunto de personas, la Comisión podría asumir su representación en el ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte.

Se trata, por supuesto, de ideas generales que llegado el momento habría que evaluar y perfeccionar. Lo importante es que el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, que ha sido uno de los mayores logros de la OEA, pueda ir superando las limitaciones e inconvenientes que ofrece y de esa manera ir cumpliendo sus funciones en forma cada vez más expedita y eficiente a modo de permitir resguardar mejor los intereses de aquellos para los que se ha creado el sistema: las víctimas de violaciones de derechos humanos.