

Esta situación fue objeto de tratamiento en la última Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en junio de 1993 en la ciudad de Viena, Austria. El documento final emanado de la conferencia recomienda a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, a la reunión de presidentes de dichos órganos y a las reuniones de los Estados Partes que "...sigan adoptando medidas para coordinar las múltiples normas y directrices aplicables a la preparación de los informes que los Estados deben presentar en virtud de los respectivos convenios de derechos humanos, y estudien la sugerencia de que se presente un informe global sobre las obligaciones asumidas por cada Estado Parte en un tratado, lo que haría que esos procedimientos fuesen más eficaces y aumentaría su repercusión"²³.

En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en la Organización de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano posee la ventaja de tener dos órganos centrales de protección a los derechos humanos (la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos).

En cuanto a los procedimientos, éstos se ajustan en general a los ya establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, los reglamentos y estatutos de ambos órganos.

Simplemente, para citar un ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de 1994, no crea nuevos órganos; simplemente amplía las funciones de la Comisión Interamericana de Mujeres (creada con anterioridad)²⁴; y para los procedimientos sobre violación de las obligaciones emanadas de la Convención por un Estado Parte le

23 *World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action. Parte II E. Aplicación y métodos de vigilancia.* Pár. 87. Ed. United Nations, New York, USA, August 1993.

24 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Art. 10.

otorga facultades a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de acuerdo a las normas de aplicación de sus propios estatuto y reglamento²⁵.

Sin perjuicio de que pueda crearse, por una necesidad específica, un nuevo órgano de protección, la tendencia deberá continuar siendo la de utilizar con real eficacia a los órganos y mecanismos hoy existentes en el Sistema Interamericano.

6. Las tendencias afirmadas en las opiniones consultivas

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado, a partir de 1982, una jurisprudencia en materia consultiva, donde ha debido pronunciarse sobre diferentes aspectos en relación a la protección de los derechos humanos en el continente, sobre la interpretación de normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto al funcionamiento de los órganos de protección y hasta sobre los alcances de su propia competencia consultiva.

Sin perjuicio de que en algunas opiniones la Corte podría haber ido un poco más allá, puede sostenerse en general que, en el desarrollo de su tarea, ha afirmado ciertas tendencias en favor de una más eficaz protección de los derechos humanos²⁶.

De esta manera, la Corte Interamericana ha opinado que los derechos que se encuentran contenidos en el Pacto de San José de Costa Rica deben considerarse en general operativos en cuanto a su aplicación; y que, respecto de los derechos no operativos, cual-

25.- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Art. 12.

26 Ver Salvioli Fabián: "El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. En: *Recueil des Cours; Collection of Lectures, Texts and Summaries*; Institut International de Droits de l'Homme, Strasbourg, France, juillet de 1995, pág. 250.

quier tipo de norma jurídica que adopte un Estado (ley formal o material) es válida para hacerlos operativos²⁷.

En igual sentido, favorable a los derechos humanos, la Corte ha dicho que para restringir los derechos establecidos en la Convención Americana, sólo es válido hacerlo conforme a las previsiones del Pacto de San José de Costa Rica y por medio de leyes en el sentido formal de la expresión; esto es: normas jurídicas emanadas de los órganos habilitados y a través de los procedimientos constitucionales establecidos al efecto²⁸.

Respecto a las garantías que no pueden suspenderse en ningún caso, por circunstancia o estado de excepción que atraviese la vida interna de una Nación, la Corte ha sido categórica: el *habeas corpus*, el amparo y cualquier otro recurso efectivo destinado a garantizar los derechos y libertades que la Convención Americana de Derechos Humanos considera como no suspendibles, tampoco pueden ser objeto de suspensión²⁹.

En relación a sus propias facultades de actuación, en cada oportunidad que tuvo, la Corte Interamericana se ha pronunciado

-
- 27 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie AN 7. Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica, 1986.
- 28 Corte Interamericana de Derechos Humanos: La expresión Leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A N 6. Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica, 1986.
- 29 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos: El *Habeas Corpus* bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A N8. Secretaría de la Corte, San José, 1987; y Corte Interamericana de Derechos Humanos: Garantías judiciales en estado de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A N°9. Secretaría de la Corte, san José, Costa Rica, 1987.

en favor de la más amplia competencia consultiva: así, ha sostenido que esta competencia puede ejercerse "... en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados Americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al Sistema Interamericano"³⁰.

La Corte Interamericana se ha pronunciado en igual sentido al mencionado cuando ha decidido que puede, en ejercicio de la función consultiva, interpretar a la misma Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre³¹.

El principio *pro homini* tuvo presencia en toda la historia de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un claro ejemplo de lo señalado podemos encontrarlo cuando la Corte Interamericana debió pronunciarse respecto al agotamiento de los recursos internos para acceder al sistema. En aquella oportunidad, el tribunal afirmó que si, por razones de indigencia o por temor generalizado de los abogados en representar al presentante, éste se vio impedido de agotar los recursos internos, no puede exigírsele el cumplimiento de este requisito³².

Para la realidad política del continente, donde algunos Estados cuestionan la validez jurídica de las normas de protección de los derechos humanos y las competencias de los órganos de actu-

30 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Opinión Consultiva OC1/82. Otros tratados. Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica, 1982, pág. 28.

31 Ya nos hemos referido al respecto en este trabajo al tratar el tópico del valor jurídico de la Declaración Americana; la referencia jurisprudencial se encuentra en la nota 14.

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie AN 11. Secretaría de la Corte, San José, Costa Rica, 1990.

ción, o en los procedimientos en los que son acusados, interponen un exagerado número de excepciones preliminares que tienen que ver más con una intención dilatoria del proceso en su contra que con ejercer su legítimo derecho a la defensa; la jurisprudencia dictada en materia consultiva ha otorgado un refuerzo de innegable valor al Sistema Interamericano.

7. Las medidas provisionales

• El sistema de medidas provisionales es también novedoso en el marco del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, en relación al tipo de medidas que pueden adoptarse en otros foros judiciales internacionales como la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas (ésta no es en esencia un tribunal de derechos humanos) o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa³³.

La posibilidad de adoptar medidas provisionales en materia de derechos humanos se relaciona con situaciones límites que atraviesan las personas dentro de un Estado, generalmente los denunciantes o testigos del caso, y que no pueden esperar la lenta y larga evolución que generalmente posee un proceso internacional.

Naturalmente, la solicitud de tales medidas provisionales deben estar relacionadas con una pretensión de fondo que se esté tramitando dentro del Sistema Interamericano, y cuya resolución se verá perjudicada si aquéllas no se toman³⁴.

33 En el sistema establecido por la Convención Europea no hay disposición alguna que le otorgue facultades a la Comisión o al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a adoptar medidas provisionales. No obstante, hoy, los reglamentos de ambos órganos les otorgan competencia para fijar estas medidas.

34 Véase al respecto de las medidas provisionales los trabajos de Aguiar Aranguren, Asdrúbal: "Apuntes sobre las medidas cautelares en la Convención Americana sobre Derechos Humanos" y Nieto Navia, Rafael: "Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, teorías y praxis", ambos trabajos publicados en: *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, noviembre de 1994, págs. 19 a 37 y 369 a 398.

La demora o la no adopción de tales medidas puede ocasionar un perjuicio irreparable para las personas a proteger y al proceso con el cual aquéllas estén relacionadas. De allí que la importancia de poseer un mecanismo eficaz en la materia es de similar magnitud a la de tener órganos y procedimientos de protección generales.

Hoy, reafirmar las posibilidades de actuación que poseen, tanto la Comisión Interamericana³⁵ como la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁶ en materia de medidas provisionales, es un imperativo para la más correcta protección de los derechos humanos en el continente.

Algunos autores se han expresado claramente respecto a la importancia de la cuestión: "... Un poder exclusivo del Sistema Interamericano que permite a la Comisión Interamericana solicitar a la Corte Interamericana la adopción de medidas provisionales reduce las demoras y permite al sistema formal de los derechos humanos actuar con celeridad. La ventaja más importante de un tal uso de las medidas provisionales en el Sistema Interamericano es que ellas dan una protección inmediata a las potenciales víctimas..."³⁷.

35 Ver Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 29: Medidas cautelares. Debemos señalar que la Comisión solamente puede solicitar las medidas a la Corte Interamericana, único órgano facultado para disponer estas medidas. No debe confundirse con esto la facultad general que posee la Comisión para pedirle al Estado acusado que cumpla con las obligaciones de respetar los derechos humanos de los individuos sometidos a su jurisdicción.

36 Convención Americana de Derechos Humanos: Art. 63.2

37 Conf. Pasqualucci, Jo M.: "Medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una comparación con la Corte Internacional de Justicia y la Corte Europea de Derechos Humanos". En: *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, n° 19, San José de Costa Rica, 1994, Pág. 111 Ed. IIDH, San José, 1994. Además de este excelente trabajo puede consultarse: Nieto Navia, Rafael. *Op. Cit.* pág. 389.

Finalmente, es importante subrayar que las medidas provisionales que tome la Corte Interamericana son de naturaleza obligatoria para los Estados, en virtud del art. 63.2 que subraya que la Corte "podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes"³⁸.

8. Los instrumentos complementarios de la Convención Americana

Aunque con mayor lentitud que lo deseado, en el marco de la Organización de los Estados Americanos se han adoptado algunos instrumentos de protección a los derechos humanos que complementan el plexo básico normativo de derechos que se encuentran contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, teniendo en cuenta que el Pacto de San José de Costa Rica es un típico tratado de derechos civiles y políticos.

Es, en este sentido, positivo que los derechos económicos, sociales y culturales hayan sido objeto de un tratamiento especial y hoy se encuentren contemplados en un protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos³⁹.

Respecto a los derechos civiles y políticos, el sistema se ha enriquecido tanto por la adopción de un protocolo adicional a la Convención Americana como a través de la creación de nuevos instrumentos normativos⁴⁰.

38 El prof. Nieto Navia distingue entre las medidas tomadas por la Corte de las que adopte el Presidente cuando la Corte no está reunida, señalando que sólo las primeras son efectivamente obligatorias, siendo la obligatoriedad de las segundas al menos algo discutible. Conf. Nieto Navia, Rafael. *Op. cit.* pág. 393; también puede verse Pasqualucci, Jo M. *Op. cit.* pág. 94 a 97.

39 Se trata del Protocolo de San Salvador (1988); Protocolo en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

40 Nos referimos al Protocolo de Asunción (1990), adicional a la Convención Americana y que trata sobre la abolición de la pena de muerte; y a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

Destacable es el hecho por el cual el Sistema Interamericano ha tomado la delantera en materia internacional para proteger los derechos de la mujer sometida a diferentes formas de violencia: la Convención para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer abre una nueva perspectiva de responsabilidad estatal por inacción de los gobiernos y señala una idea regional en una materia en la que aún, por tradiciones culturales discriminatorias, no existe unanimidad de criterio en la comunidad internacional⁴¹.

En otro orden, el Sistema Interamericano se debía una Convención que protegiera a las víctimas y sancionara debidamente la práctica de la desaparición forzada de personas. Aún, con sus defectos, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas se ha convertido en una importante herramienta para la lucha contra este flagelo, una modalidad represiva que se encuentra lejos de ser erradicada en buena parte de América Latina⁴².

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas puede incluso servir de ejemplo e incentivo a la retrasada adopción de un texto similar en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, cuestión que se encuentra demasiado demorada dentro de la organización internacional.

De esta manera, las normas complementarias adoptadas en los últimos años ayudan a llenar ciertos vacíos legislativos del sistema respecto a la protección de los derechos fundamentales y constituye el último de los aspectos que queríamos destacar en el presente análisis.

41 Ver Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: Arts. 7 y 8.

42 Un análisis sobre el tema puede verse en Salvioli, Fabián: "La protección jurídica internacional contra la desaparición forzada de personas". Trabajo académico elevado al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, octubre/94, Pág. 22.

III. Los aspectos a procurar en el sistema

1. La ratificación de los instrumentos de protección

Lamentablemente, aún estamos en presencia de una gran reticencia por parte de los Estados a la ratificación de los instrumentos (Convenciones) que posee la protección de los derechos humanos en la Organización de los Estados Americanos: la norma legal fundamental del sistema (el Pacto de San José de Costa Rica) no ha sido aún ratificado por importantes Estados, políticamente hablando (como el caso de los Estados Unidos y Canadá).

Tampoco han ratificado el pacto 8 Estados del Caribe, lo cual marca una suerte de reticencia regional a comprometerse en materia de derechos humanos: creemos que no debe menospreciarse en absoluto el hecho de que pequeños Estados del Caribe no sean parte de la Convención Americana; se necesita de ellos para una completa salvaguarda de los derechos humanos en el continente; más aún si consideramos que constituyen casi un cuarto de los votos en la Asamblea General de la OEA.

Dentro de los Estados que han, a su vez, ratificado el Pacto de San José, no todos han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana: en este momento tan sólo 17 Estados han realizado la declaración especial que se requiere al efecto. De esta forma, es preocupante que menos de la mitad de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos hayan aceptado la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos esté habilitada para tramitar un caso en su contra.

En igual sentido, los protocolos anexos cuentan con muy pocas ratificaciones. Asimismo, las dos últimas convenciones adoptadas en el seno de la OEA (la Convención sobre desaparición forzada y la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer) se ven sometidas a un proceso demasiado lento a la hora de ser ratificadas por los Estados.

He aquí, entonces, un punto flojo sobre la posibilidad concreta de aplicar los instrumentos de control en el seno de los países

del continente. Las Organizaciones No Gubernamentales locales deberán instar a sus gobiernos a la ratificación de los pactos o a la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana según el caso.

2. *El acceso del individuo a la Corte Interamericana*

Uno de los defectos graves del sistema es que la víctima queda excluida de acceder a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aún cuando haya obtenido un resultado favorable en el trámite de su caso ante la Comisión Interamericana.

Hoy, solamente los Estados y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos están habilitados para llevar un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴³.

La imposibilidad de la víctima o de sus representantes de acceder por sí a la Corte Interamericana ha tenido consecuencias negativas para la protección a los derechos humanos en el sistema. Ha sido el caso Cayara contra el Perú quien desnudó más crudamente esta cuestión, al haber dejado la Comisión Interamericana vencer el plazo de presentación de la demanda ante la Corte, quien desestimó por ese motivo la acusación de muy graves violaciones a los derechos humanos ya probadas ante la Comisión Interamericana⁴⁴.

El caso Cayara nos enseña lo deficiente que es aún, en algunos aspectos, el Sistema Interamericano de protección: creemos que no se hubiera vencido el plazo si las víctimas o sus representantes gozaran de la posibilidad de acudir a la Corte, aunque más

43 Convención Americana de Derechos Humanos. Art. 61.

44 Se trataba de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas y daños contra la propiedad, junto al posterior asesinato de los testigos del hecho.

no sea una vez que hubiesen obtenido una resolución favorable por parte de la Comisión Interamericana.

Algunos autores se han pronunciado al respecto: "...El desarrollo progresivo de la protección de los derechos humanos en el plano internacional exige que se considere seriamente la ampliación del ámbito procesal de las víctimas en los procesos de responsabilidad estatal, como ya lo está haciendo el Consejo de Europa"⁴⁵.

La legitimación activa del individuo ante las jurisdicciones internacionales, en particular los tribunales de derechos humanos, es un paso necesario para garantizar la eficacia de cualquier sistema de protección⁴⁶.

Algunos analistas del Sistema Interamericano sostienen que sería peligroso abrir a modificación la Convención Americana al respecto, porque los resultados podrían darnos un sistema más débil que el que poseemos en la actualidad, teniendo en cuenta que los Estados modificarían el Pacto de San José de Costa Rica más en favor de su propia impunidad que de su compromiso con el respeto de los derechos humanos.

Sin dejar de tener en cuenta esa aguda apreciación, una opción podría ser confeccionar un proyecto de protocolo facultativo al efecto exclusivo de legitimar al individuo para acceder a la Cor-

45 Conf. Méndez, Juan: "La participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *La Corte y el sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, Nieto Navia Editor, San José de Costa Rica, noviembre de 1994, pág. 332.

46 La evolución europea en la materia es interesante. Al respecto puede verse Jimena Quesada, Luis y Salvioli, Fabián: "El individuo y los derechos humanos. Especial referencia al marco regional del Convenio Europeo". En: *Relaciones Internacionales*, año 4 Nº 6. (Págs. 63 a 82). Ed. Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), La Plata, Mayo de 1994, pág. 64; una versión similar de esta publicación en versión inglesa es: Jimena Quesada, Luis and Salvioli Fabián: "The individual, Human rights and International Instruments: Focus on the Council of Europe ". En: *The ELSA Law Review*, Nº 2, 1994. Ed. DJOF Publishing Copenhagen, Dinamarca, págs. 109 a 128, año 1994.

te Interamericana en determinadas circunstancias, tal como sucede actualmente con el Protocolo IX anexo al Convenio Europeo, sin entrar a considerar reformas generales a la propia Convención. Cuanto más puntual sea la propuesta de reforma, más se reducirá el peligro mencionado.

3. *El status consultivo de las organizaciones no gubernamentales*

Las Organizaciones No Gubernamentales han cumplido un papel fundamental en materia de derechos humanos. Aquellas que han iniciado su trabajo principalmente denunciando las violaciones masivas, poco a poco han ido ampliando sus respectivos mandatos e intervienen en la preparación de proyectos de convenciones o participan como *amicus curiae* cuando la Corte Interamericana debe dar respuesta a opiniones consultivas o tiene que resolver casos contenciosos⁴⁷.

En efecto; las Organizaciones No Gubernamentales siguen sosteniendo su papel inicial de denuncia de violaciones a los derechos fundamentales, realizando investigaciones sobre ellas y dándolas a publicidad, junto con la presión a los gobiernos para que dichas violaciones cesen o sean investigadas, castigados los culpables e indemnizadas las víctimas o sus derecho-habientes. La publicidad y la acción internacional que utilizan las Organizaciones No Gubernamentales son dos métodos sumamente eficaces de presión a los gobiernos para que garanticen los derechos humanos dentro de los territorios sometidos a su jurisdicción⁴⁸.

47 Ver Vivanco, José Miguel: "Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos". En: *Estudios Básicos de Derechos Humanos I* Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, noviembre de 1994, Págs. 275 a 294. En dicho trabajo, el autor realiza una clasificación de las ONG, analiza sus diferentes mandatos y describe cómo han actuado en el seno del Sistema Interamericano.

48 Véase al respecto *Amnistía Internacional, Informe Anual 1994*. Edai, Madrid, julio de 1994. En dicho informe, la prestigiosa organización internacional detalla su investigación y casos por los que ha apelado en más de 170 países del mundo.

En la Organización de las Naciones Unidas, las Organizaciones No Gubernamentales pueden acceder al status consultivo⁴⁹; una vez obtenido dicho status, las organizaciones no gubernamentales tienen, frente a la Comisión de Derechos Humanos, la posibilidad de hacer uso de la palabra, junto al trabajo de *lobby* que cotidianamente realizan (esto es presionar a los delegados gubernamentales en reuniones internacionales para que hagan suyo los reclamos de las ONG, modifiquen los proyectos de Convención en sentido favorable a una mejor protección de los derechos humanos o condenen y pidan explicaciones sobre las violaciones cometidas por un gobierno)⁵⁰.

En la Organización de Estados Americanos las Organizaciones No Gubernamentales tienen la dificultad de que no poseen status consultivo. Generalmente, la OEA extiende invitaciones a las ONG para que asistan como "invitadas" a la Asamblea General. Esto limita a las ONG al rol de meras observadoras, sin derecho a hacer uso de la palabra frente al plenario de la Asamblea General.

Esto no quiere decir que las ONG no hayan trabajado de una manera importante frente al sistema: las ONG reconocidas en cualquier Estado, entre otras capacidades, pueden presentar denuncias de violaciones a los derechos humanos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tal como hemos mencionamos en el punto referente al acceso al Sistema Interamericano (punto II.4).

Como ya hemos visto, la Comisión y los Estados son los únicos habilitados para llevar un caso a la Corte Interamericana . No

49 Carta de las Naciones Unidas. Art. 71.

50 Ver Rice, Patrick: "El rol de los organismos no gubernamentales de derechos humanos en las Naciones Unidas". En: *Relaciones Internacionales*, año 3 N° 4 pág. 81 a 84 Ed. Instituto de Relaciones Internacionales UNLP, La Plata, Argentina, mayo de 1993.

obstante, la práctica ha conducido a que la víctima, su representante y el denunciante participan de la delegación de la Comisión Interamericana ante la Corte.

También en ocasión del ejercicio de la función consultiva las Organizaciones No Gubernamentales han participado como *amicus curiae* (amigos de la Corte), acercando sus propios análisis jurídicos de las diferentes cuestiones planteadas al órgano jurisdiccional⁵¹.

Es importante seguir avanzando en cuanto a la interrelación entre las Organizaciones Intergubernamentales y las Organizaciones No Gubernamentales. En particular, "también es indispensable otorgarle status consultivo a las Organizaciones No Gubernamentales, tal como lo establece la Organización de las Naciones Unidas. Las ONG han demostrado con su tesón y esfuerzo ser actores vitales para la protección de los derechos fundamentales de la persona"⁵².

Hoy, cualquier organización intergubernamental dinámica no puede dejar de escuchar a los más genuinos representantes de la sociedad civil; mucho más en materia de derechos humanos. Esto ha quedado reflejado en la Conferencia Mundial de Derechos

51 Algunas organizaciones no gubernamentales han contribuido mucho con sus aportes a la tarea de la Corte Interamericana; es el caso de CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) y Américas Watch, quienes conjuntamente han presentado a la Corte, entre varios trabajos, un valioso texto doctrinario en ocasión de tratar la Opinión Consultiva N 14. Puede verse el texto de la presentación en: Méndez Juan, Vivanco José y Krsticevic, Viviana: "*Amicus Curiae* sobre la interpretación del art. 4 párrafo 2 (*in fine*) y párrafo 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos". En: *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. N° 18, págs. 29 a 44, Ed. IIDH, San José, Costa Rica, diciembre de 1993.

52 Conf. Salvioli, Fabián: "La tutelas de los derechos en el Sistema Interamericano" En: *Revista Tribuno*, Publicación del Colegio de Abogados de la Primera Circunscripción de la Provincia de Córdoba; año 2 , Págs. 157 a 63, Córdoba, Argentina, junio 19095.

Humanos donde la propia Organización de las Naciones Unidas ha permitido participar a las ONG, aunque con restricciones, dentro mismo del foro diplomático de discusión.

Por lo anterior, la Organización de los Estados Americanos debe abrir formal y jurídicamente las puertas a las Organizaciones No Gubernamentales, creando un procedimiento para que tales organizaciones puedan acceder a un status consultivo.

4. Recuperar el papel de la Asamblea General en la materia

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su desarrollo político ha asumido un perfil demasiado bajo en materia de protección de los derechos humanos.

En efecto, como se ha señalado: "...Hasta 1976, ningún órgano de la OEA discutió jamás un informe de la Comisión Interamericana en que se diera cuenta de situaciones de violaciones masivas y sistemáticas de un Estado miembro de la Organización. Desde esa fecha y hasta 1980, la OEA discutió exhaustivamente los informes y tuvo la voluntad política de condenarlos públicamente, aún cuando no acordó tomar ninguna otra medida al respecto. Después de 1980, y como consecuencia de una campaña intensa liderada por Argentina, Uruguay y Chile, la OEA decidió no condenar más a un país específico en sus resoluciones, sino referirse a las violaciones de derechos humanos de manera anónima"⁵³.

De hecho, en el tratamiento del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentado a la Asamblea General celebrada en Managua en 1993, tan sólo se "toma nota" de algunos informes por países, sin condenar a ninguno de

53 Conf. Medina Cecilia: "Derecho Internacional de los Derechos Humanos". En: *El Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*. Ed. Instituto Holandés de Derechos Humanos, 1990, pág.147.

ellos ni recomendarles medidas para mejorar la situación de derechos humanos⁵⁴.

Sin perjuicio de que formalmente ha sido la Asamblea General la que ha adoptado en su sesión de 1994 los dos últimos instrumentos de protección regional a los derechos humanos⁵⁵, el grado de importancia que le otorga a la temática de derechos humanos sigue siendo de poco compromiso.

Es deseable, entonces, que la Asamblea General retome las funciones que se le asignan dentro del sistema para ser un órgano que colabore con una mayor vigencia de los derechos humanos en el continente, en vez de significar, por el contrario, una instancia de entorpecimiento y cercenamiento de las facultades de los órganos específicos de protección que posee hoy la Organización de los Estados Americanos.

5. Fortalecer los órganos de derechos humanos del sistema

El punto a abordar aquí tiene estrecha relación con lo señalado en el ítem anterior. Para el cumplimiento de sus objetivos, además de poseer miembros idóneos y capaces, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos deben tener los medios técnicos y económicos para llevar adelante su trabajo.

Lamentablemente, el discurso de los gobiernos de la región en materia de derechos humanos no es acompañado por la asignación de los presupuestos necesarios, lo cual genera enormes dificultades: "...La Comisión Interamericana, que se reúne sólo dos veces al

54 Ver nuestro trabajo de compilación en: *Anuario 1994*, Instituto de Relaciones Internacionales, Departamento de Derechos Humanos, págs. 246/7, Ambito Regional, Sistema Interamericano. Ed. Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Argentina, julio de 1994.

55 Las convenciones sobre desaparición forzada y sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, a las que ya nos hemos referido *ut supra* (punto II.8).

año, carece de personal y recursos financieros y técnicos suficientes que le permitan cumplir con sus labores... La Corte Interamericana de Derechos Humanos, compuestas de siete jueces, se reúne sólo tres veces al año en San José, Costa Rica. Un mayor número de opiniones consultivas, como asimismo el ejercicio creciente de la jurisdicción contenciosa por parte de la Corte, requiere una discusión sobre si la Corte debe funcionar permanentemente"⁵⁶.

La Asamblea General de la OEA debe votar presupuestos que cubran, aunque sea en forma mínima, una actuación correcta de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esto significa que la falta de recursos humanos o materiales no deje situaciones sin investigar o procesos sin avanzar con la premura requerida.

6. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

En ninguno de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos existe un mecanismo protector más eficaz para los derechos económicos, sociales y culturales que para los derechos civiles y políticos.

Como ya hemos mencionado, en el seno de la Organización de los Estados Americanos existe un protocolo adicional (Protocolo de San Salvador) exclusivamente de derechos económicos, sociales y culturales.

El Protocolo de San Salvador recoge el derecho de petición individual (mecanismo típico de protección de los derechos civiles y políticos) para ciertos derechos (el derecho a la educación y

56 Conf. Grossman, Claudio: "Reflexiones sobre el Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos". En: *La Corte y el sistema Interamericanos de Derechos Humanos*. Nieto Navia editor, San José de Costa Rica, noviembre de 1994, págs. 255/6.

a la sindicación)⁵⁷. Lamentablemente, el Protocolo de San Salvador posee aún muy pocas ratificaciones y, en consecuencia, no está en vigor.

Sin pretender un mecanismo mejor que el establecido, sería deseable que se cumpla al menos con lo establecido en la propia Convención Americana de Derechos Humanos.

En efecto, la Convención Americana estipula la obligación de los Estados de remitir copia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de los informes que someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura⁵⁸.

Con el monitoreo de esos informes, por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se tendría un análisis inicial del estado de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de los países y, a efecto de mejorar el estado de aquéllos, se realizarían algunas recomendaciones a los gobiernos⁵⁹.

El hecho de dar cumplimiento a lo ya establecido y pactado contribuiría a una mejor protección de estos derechos; en tal sentido, coincidimos plenamente con el siguiente análisis: "...son particularmente significativas las recientes iniciativas o propuestas en el sentido del reconocimiento del derecho de petición individual en relación con determinados derechos econó-

57 Protocolo de San Salvador. Art. 19.

58 Convención Americana de Derechos Humanos. Art. 42.

59 Ver al respecto Fernández del Soto, Guillermo: "La protección de los derechos colectivos en el Sistema Interamericano". En: *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Nieto Navia editor, San José de Costa Rica, noviembre de 1994, págs. 133/145.

micos, sociales y culturales; de la designación de *rapporeurs* especiales para examinar o investigar aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales. Si se concretaran plenamente estas medidas, como deseamos, propiciarán un mayor equilibrio en la implementación de los derechos civiles y políticos, así como de los económicos, sociales y culturales. Esto significa, en último análisis, dar una expresión real y concreta, en la práctica, a la tesis de la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos”⁶⁰.

IV. Consideraciones finales

El presente estudio tiene la pretensión de realizar una suerte de balance respecto a algunos aspectos del actual Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos que nos parecen sustanciales; en ciertos casos dignos de subrayar y mantener y, en los otros, necesarios de inducir y procurar. No hemos intentado, por lo tanto, abarcar todas las facetas de la protección de los derechos fundamentales en el continente.

Como ejemplo de lo anterior, han quedado fuera de este trabajo algunos tópicos que consideramos igualmente importantes, tales como la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos, vínculo que ha sido subrayado en no pocas oportunidades dentro del Sistema Interamericano⁶¹. Asimismo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por las Naciones Unidas y celebrada en Viena en el mes de junio de

60 Conf. Cançado Trindade, Antônio: “La Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” págs. 39 a 62, cita de pág. 61. En: *Estudios básicos de Derechos Humanos I*, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, noviembre de 1994.

61 Puede verse al respecto Nieto Navia, Rafael: *Introducción al Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos*, cap. II. “La democracia como marco”, págs. 21 a 37. Ed. Temis, Bogotá, Colombia mayo de 1993.

1993 ha destacado la relevancia de esta relación a la que ha til-dado de indisoluble⁶².

De la misma manera, no se ha tocado aquí la protección del medio ambiente como derecho humano dentro del Sistema Interamericano, temática que forma parte del derecho contemporáneo de los derechos humanos y que ya tiene un desarrollo doctrinal de peso⁶³.

Finalmente, también es preocupante el hecho de que los gobiernos no hablan de derechos humanos en foros regionales o subregionales de discusión política; excluyendo, naturalmente, la Asamblea General de la OEA cuando trata los informes de los órganos de derechos humanos del sistema.

Las Organizaciones No Gubernamentales deben profundizar sus esfuerzos de presión frente a los gobiernos para que durante tales reuniones (como, por ejemplo, encuentros del NAFTA o del MERCOSUR, o cumbres de presidentes), la protección a los derechos humanos pase a ser algo más que un punto decorativo de la agenda.

Si realizamos una mirada retrospectiva, a partir de la segunda mitad de la década de 1980 el continente americano ha asistido a la caída progresiva de las dictaduras militares que asolaron América Latina. Estos regímenes, sin excepción, dejaron un saldo

62 Un análisis de la conferencia de Viena puede observarse en Cançado Trindade, Antônio: "Memória de Conferência Mundial de Direitos Humanos en Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, pág. 9 a 58, Año XLVI Junho/Dezembro 1993, Brasilia, Brasil; asimismo, Salvioli Fabián: "La Conferencia de Viena: el debate sobre derechos humanos en las relaciones internacionales contemporáneas". En: *Relaciones Internacionales*, Serie Documentos N°4. La Plata, Argentina, noviembre de 1993, págs. 7 a 22.

63 Ver Cançado Trindade, Antônio: *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*. 361 págs. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1992.

lamentable en materia de derechos humanos; un legado plagado de "desaparecidos", ejecutados extrajudicialmente, exiliados, torturados, deudas externas monstruosas, situaciones de pobreza extrema y sociedades temerosas, individualistas y autoritarias.

El renacimiento de las democracias trajo un claro mejoramiento de la situación de los derechos humanos y también una mayor posibilidad de acción del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.

Pero, aún, las violaciones subsisten en buena parte de la región. La década de 1990 ha encontrado al continente en un peligroso retroceso en la materia.

Frente a las situaciones mencionadas es que se necesita trabajar tanto en materia de promoción como de protección.

A nivel promocional, la OEA debe realizar esfuerzos de difusión de los derechos humanos dentro de los Estados, en colaboración con los gobiernos, a través de planes de educación a nivel formal e informal.

Asimismo, puede aprovecharse la experiencia y calidad de la tarea promocional que desarrolla desde hace más de una década el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por medio de programas de investigación, publicaciones y proyectos de enseñanza y difusión de los derechos y libertades fundamentales.

En materia de protección, no debemos cejar en la búsqueda de un Sistema Interamericano fuerte, de respuesta rápida, despolitizado, eficaz, dotado de los mecanismos y los recursos humanos y materiales necesarios para llevar adelante los imperiosos objetivos de cara al siglo XXI: reducir al mínimo posible las violaciones a los derechos humanos y, en caso de que se produzcan, poseer mecanismos idóneos de defensa de la dignidad humana.

El sentido de este trabajo es adjuntar algunas ideas y reflexiones que signifiquen un modesto aporte para acercarnos a ese sistema y a aquellos objetivos.