

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948-1995): EVOLUCIÓN, ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes del Sistema Interamericano de Protección. III. Formación del Sistema Interamericano de Protección. IV. Institucionalización Convencional del Sistema Interamericano de Protección. V. Consolidación del Sistema Interamericano de Protección. 1. La Construcción Jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2. Los Protocolos Adicionales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 3. Convenciones Interamericanas Sectoriales de Protección y Otras Iniciativas Relevantes. VI. Relación del Mecanismo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con los de Otros Sistemas de Protección. VII. Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Protección: Reflexiones y Recomendaciones *De Lege Ferenda*. VIII. Observaciones Finales.

I. Introducción

Cualquier pronóstico sobre el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos debe partir de la experiencia acumulada en las últimas décadas en esta área. Se pueden identificar hoy en la evolución del sistema interamericano de protección de los derechos humanos cinco etapas básicas. La primera, la de los antecedentes del sistema, fue marcada por la mezcla de instrumentos de efectos jurídicos variables

(convenciones y resoluciones orientadas hacia determinadas situaciones o categorías de derechos). La segunda, la de la formación del sistema interamericano de protección, se caracterizó por el rol solitariamente protagónico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la gradual expansión de las facultades de la misma. La tercera, la de la institucionalización convencional del sistema, evolucionó a partir de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La cuarta etapa, que se desarrolla a partir del inicio de la década de los ochenta, es la de la consolidación del sistema, mediante la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la adopción de los dos Protocolos Adicionales a la Convención Americana, respectivamente sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988) y sobre la Abolición de la Pena de Muerte (1990). A estos Protocolos se suman las Convenciones interamericanas sectoriales, como 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), además de otras iniciativas relevantes.

El estudio de la materia no puede dejar de abarcar la relación del mecanismo de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con los de otros sistemas de protección. Estamos ahora ingresando, a mediados de los años noventa, en una quinta etapa, que nos permitiríamos llamar de perfeccionamiento del sistema interamericano de protección. Un perfeccionamiento que al mismo se impone en nuestros días. Al pasarnos a esta etapa que hoy se inaugura, nos permitiremos exponer nuestras reflexiones y recomendaciones *de lege ferenda* con miras a lograr dicho perfeccionamiento del mecanismo de protección de la Convención Americana en este final de siglo. Pasemos, pues, al examen de la evolución, del estado actual y de las perspectivas del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

II. Antecedentes del Sistema Interamericano de Protección

Si tomamos como punto de partida del sistema interamericano la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948,

acompañada por la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales del mismo año (ambas basadas en resoluciones y no en tratados), constatamos que la Declaración Americana formó la base normativa de la materia en el período que antecede la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969, y sigue siendo la base normativa *vis-à-vis* los Estados no-Partes en la Convención Americana. La Declaración de 1948 proclamó los derechos en ella consagrados como inherentes a la persona humana, avanzó –distintamente de la Convención Americana– una visión integral de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), y señaló la correlatividad entre derechos y deberes.

En este período de los antecedentes, constatamos además que la Declaración y la Carta de Garantías Sociales de 1948 fueron precedidas o acompañadas de otros instrumentos de contenido y efectos jurídicos variables, generalmente orientados hacia determinadas situaciones o categorías de derechos (convenciones sobre derechos de los extranjeros y de los ciudadanos naturalizados, convenciones sobre asilo, convenciones sobre derechos de la mujer, resoluciones adoptadas en las conferencias interamericanas sobre diversos aspectos de la protección de los derechos humanos, declaraciones de conferencias que contienen alusiones al tema de los derechos humanos).

Tenemos, así, en esta etapa inicial, una mezcla de instrumentos que van desde los de carácter obligatorio hasta los puramente recomendatorios, en su mayor parte relacionados con determinados aspectos de los derechos individuales en el continente americano. Curiosamente, fue una Resolución de una Conferencia Interamericana, la de Lima 1938, que vino a constituir un antecedente de la Declaración Americana de diez años después, por primera vez discutiendo en una conferencia del género de manera directa en nuestro continente el tema de los derechos humanos y de las medidas conjuntas para su salvaguardia.

En efecto, los instrumentos internacionales de derechos humanos en general forman un *corpus* de reglas bastante complejo, distintas en cuanto a sus orígenes, a su contenido, a sus efectos jurídicos, a su ámbito de aplicación, a sus destinatarios o beneficiarios, a su ejercicio de funciones y a sus técnicas de control y supervisión. A nivel de implementación, verifícase

que los órganos de supervisión operan sobre bases jurídicas distintas (v.g., convenciones, instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales, resoluciones de órganos internacionales). La constatación de las distintas bases jurídicas se da también en relación con la operación de los métodos de implementación (peticiones o reclamaciones o comunicaciones o denuncias, informes, e investigaciones o determinación de los hechos). Este fenómeno de diversidad de medios y de identidad de propósito es ilustrado pertinente por la propia evolución del sistema interamericano de protección, el cual, en sus orígenes, fue así incorporado en instrumentos de contenido y efectos jurídicos variables (tratados y resoluciones).

III. Formación del Sistema Interamericano de Protección

La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos se originó en una resolución y no en un tratado: la Resolución VIII de la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago 1959). Tenía, según su Estatuto de 1960, un mandato limitado a la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, una vez creada, la propia Comisión pasó a luchar por la gradual expansión de sus facultades. Así, la II Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, 1965), por medio de la Resolución XXII, amplió los poderes de la Comisión para que también pudiera recibir peticiones o comunicaciones sobre violaciones de los derechos humanos. Además, se incluyeron entre los poderes de la Comisión el sistema de informes (de distintos tipos, como informes de sesiones, informes anuales e informes sobre determinados países), el examen de comunicaciones, las visitas de observación *in loco* a los Estados (con la anuencia de éstos) y la preparación de estudios y seminarios. Los poderes de la Comisión, originalmente limitados, se expandieron mediante un proceso de interpretación liberal.

En los primeros años de su existencia, la Comisión fue aún más allá, ya como órgano de protección: en el caso de la *República Dominicana* (1965-1966), la Comisión se transformó en verdadero órgano de acción actuando continuamente en aquel país más de un año, ampliando considerablemente sus atribuciones de órgano de observación y recomendación.

Cuatro años después, durante el conflicto armado entre *Honduras* y *El Salvador* (1969), miembros de la Comisión permanecieron en aquéllos países por un período de aproximadamente cuatro meses. Ya no quedaba duda alguna de que la Comisión se había consolidado como órgano de acción efectiva en la protección de los derechos humanos.

Con el primer Protocolo de Reformas de la Carta de la OEA (Buenos Aires, 1967), que entró en vigor en 1970, la Comisión fue en fin erigida en uno de los órganos principales de la Organización regional. De esta manera se fortaleció el *status jurídico* de la misma, poniendo fin a eventuales objeciones a su competencia: la Comisión pasaba así a disponer de una base convencional, con un mandato no sólo de promoción, sino también de control y supervisión de la protección de los derechos humanos. A partir de entonces la Comisión actuó con amplio margen de acción, como ilustrado, por ejemplo, por el *caso chileno*, en el cual la Comisión se dedicó a la recolección de datos relevantes, realizó misiones de investigación *in loco* y elaboró recomendaciones e informes al respecto a partir de 1973.

Una de las más completas investigaciones jamás realizadas por la Comisión se encuentra en el informe de 1979 sobre los *desaparecidos en Argentina*. Al final de los años setenta, la Comisión había efectuado 11 visitas *in loco*, total este que duplicó al final de la década de los ochenta. Dichas observaciones *in loco* han tenido, además, una función preventiva. Los informes anuales de la propia Comisión pasaron a incluir una sección con informaciones proporcionadas por los gobiernos de los Estados miembros de la OEA sobre el progreso alcanzado en la realización de los objetivos consagrados en los instrumentos básicos del sistema interamericano de protección. La Comisión no dejó de instar a los Estados miembros de la OEA a incorporar en los textos de sus Constituciones ciertas categorías de derechos (o a incorporar los derechos internacionalmente consagrados en su derecho interno) y a armonizar sus legislaciones respectivas con los preceptos contenidos en los tratados de derechos humanos. Algunos Estados han así procedido hasta la fecha.

En cuanto al examen de las comunicaciones recibidas, sobre alegadas violaciones de los derechos humanos, la naturaleza de los procedimientos adoptados permitió a la Comisión actuar con flexibilidad y evitar el

rechazo inmediato de ciertas comunicaciones con base en las condiciones de admisibilidad (tales como, v.g., el requisito del previo agotamiento de los recursos internos por los peticionarios). A la Comisión le fue posible utilizar presunciones en favor de las presuntas víctimas en lo que se refería a las condiciones de admisibilidad de sus comunicaciones.

En cuanto al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la Comisión ha adoptado una diversidad de soluciones, que incluyen solicitud de informaciones adicionales y aplazamiento de la decisión (en lugar del simple rechazo de las peticiones), y reapertura subsiguiente de los casos. En efecto, uno de los aspectos sobresalientes de la experiencia de la Comisión en esta área reside en el tratamiento dispensado a las llamadas “situaciones generales”, o casos en que se alegan violaciones generalizadas de derechos humanos.

En virtud de una regla de interpretación fijada en la II Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, 1965), se admitió que el requisito de admisibilidad del previo agotamiento de los recursos de derecho interno no se aplicaría en tales “situaciones generales”. Dicha regla de interpretación se aplicó en algunos casos concernientes a suspensión de garantías del *due process* y otras irregularidades, e ineeficacia de los recursos de amparo y de habeas corpus, a mediados de los años setenta. De este modo, la práctica de la Comisión en este particular, incluso antes de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contribuyó a facilitar gradualmente el acceso de las presuntas víctimas a la instancia internacional y a fortalecer su posición en el plano internacional.

Ha demostrado, además, que aquel requisito de admisibilidad no es sacrosanto, inmutable o absoluto, y ha sido aplicado –a la luz del criterio de la eficacia de los recursos internos– con mucho más flexibilidad en el contexto de la protección internacional de los derechos humanos. Aquí los recursos internos forman parte integrante del propio sistema de protección internacional de los derechos humanos, con énfasis en el elemento de reparación (*redress*) y no en el proceso de un agotamiento mecánico de recursos. Dicho requisito da testimonio de la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en el presente contexto de protección,

fundamentalmente orientado hacia las víctimas, y dirigido a los derechos de los seres humanos y no de los Estados. Las reglas generalmente reconocidas del derecho internacional –a las cuales se refiere la formulación del requisito del agotamiento en los tratados e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos,– además de seguir una evolución propia en los distintos contextos en los cuales se aplican, sufren necesariamente, cuando insertadas en tratados e instrumentos de derechos humanos, un cierto grado de ajuste o adaptación, dictado por el carácter especial del objeto y propósito de éstos y por la especificidad ampliamente reconocida de la protección internacional de los derechos humanos¹.

La práctica de la Comisión Interamericana en este particular constituye una clara ilustración de este entendimiento. En su vasta práctica de examen de comunicaciones [individuales], la Comisión ha adoptado resoluciones de contenido variable según los casos. Tales resoluciones han declarado que los actos relatados en los casos constituyen *prima facie* violaciones de derechos humanos, o han recomendado una amplia investigación de lo que parecía constituir violaciones de los derechos humanos, o han decidido archivar los casos hasta que se conocieran los resultados de investigaciones en curso, o en fin han declarado que no se verificaron las violaciones de los derechos humanos alegadas en las comunicaciones.

De modo general, en su vasta práctica, tanto en decisiones sobre casos individuales, como en observaciones *in loco* o en informes sobre situaciones de derechos humanos, la Comisión Interamericana ha tenido ocasión de pronunciarse sobre cuestiones como la prevalencia de las garantías judiciales y el debido proceso, el derecho a condiciones mínimas de tratamiento en prisiones, la caracterización de la detención arbitraria, las restricciones a la pena de muerte, los requisitos de los estados de emergencia y control de suspensión de garantías, los derechos a libertad personal y participación política, la presunción de inocencia, la condenación absoluta de la tortura, entre otras.

1 A.A. Cançado Trindade, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-443.

IV. Institucionalización Convencional del Sistema Interamericano de Protección

Una nueva etapa se inaugura a mediados de 1978, con la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la cual establece la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos como sus órganos de supervisión. La Comisión Interamericana pasó a ser dotada de una dualidad de funciones: continuó aplicando las normas que venían rigiendo su actuación incluso en relación con los Estados que no eran o no son Partes en la Convención Americana, y pasó a aplicar a los Estados Partes las disposiciones pertinentes de la Convención. Una ilustración de interacción de instrumentos de derechos humanos de bases jurídicas distintas en la práctica subsecuente de la Comisión es dada por el tratamiento dispensado al *caso n. 9247*, concerniente a los Estados Unidos (Estado no-ratificador). Allí la Comisión llegó a afirmar que como consecuencia de las obligaciones contenidas en los artículos 3(j), 16, 51(e), 112 y 150 de la Carta de la OEA, las disposiciones de otros instrumentos de la OEA sobre derechos humanos –su Estatuto y Reglamento, y la Declaración Americana de 1948– adquirieron “fuerza obligatoria”. Se entendieron por “derechos humanos” tanto los derechos definidos en la Convención Americana como los consagrados en la Declaración Americana de 1948. Y la Comisión, como “órgano autónomo” de la OEA, entendió que las disposiciones sobre derechos humanos de la Declaración Americana derivaban su carácter normativo o “fuerza obligatoria” de su interacción con las disposiciones relevantes de la propia Carta de la OEA.

Aún para los Estados que efectivamente ratificaron los tratados de derechos humanos, las resoluciones declaratorias –en interacción con las disposiciones pertinentes de las referidas cartas constitutivas de organizaciones internacionales– han mantenido su valor jurídico en la medida en que consagran uno u otro derecho que no consta de aquéllos tratados. Por ejemplo, en el continente americano, la Declaración Americana de 1948 incluye en su elenco, junto a los derechos civiles y políticos clásicos, algunos derechos de contenido económico, social y cultural (artículos XIII al XVI y XXII), mientras que, en la Convención Americana de 1969, prevalecía hasta 1988 una laguna histórica en relación con esta categoría de derechos, una vez que la Convención se limita a disponer

sobre su “desarrollo progresivo” (artículo 26), para tal refiriéndose a las normas económicas, sociales y culturales de la Carta (enmendada) de la OEA. Se procuró en 1988 remediar esta laguna o insuficiencia histórica mediante la adopción del [primer] Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*infra*).

Sin embargo, los artículos de la Declaración Americana de 1948 orientados a esta categoría de derechos, en combinación con las disposiciones relevantes de la Carta de la OEA, retienen su importancia para fortalecer el grado de la protección de la persona humana en el dominio económico, social y cultural en relación con los Estados Partes así como –y especialmente– con los Estados no-Partes en la Convención Americana y en sus dos Protocolos (sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y sobre la Abolición de la Pena de Muerte).

No debe pasar desapercibido que los redactores de la Convención Americana tuvieron la prudencia de incluir una disposición (artículo 29) que contiene normas claras de interpretación: estas rechazan expresamente una interpretación de las disposiciones de la Convención que venga a suprimir o limitar el goce y el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, en la legislación interna de los Estados Partes, o en otros actos internacionales sobre derechos humanos. Queda claro el carácter esencialmente objetivo de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en cuanto a la protección de los derechos humanos.

El significado y alcance de la Convención Americana pueden ser medidos por sus posibles efectos jurídicos en el derecho interno de los Estados Partes. Hoy se reconoce, v.g., que el artículo 2 de la Convención establece la obligación de armonizar la legislación interna con las disposiciones de la Convención, a la cual se suma la obligación general del artículo 1 de la Convención (cf., en ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *infra*). Además, el artículo 25 de la Convención reconoce a toda persona el derecho a un recurso simple y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales para salvaguardar sus derechos fundamentales reconocidos por la Convención, por la Constitución o por la ley.

Los informes anuales más recientes de la Comisión Interamericana relacionan la cuestión de la protección de los derechos humanos con su preocupación con la propia organización política de los Estados miembros de la OEA y con el ejercicio efectivo de la democracia representativa como principio consagrado en la Carta de la OEA. Las dificultades de implementación, particularmente de los derechos económicos y sociales, inciden más directamente, como lo ha señalado la Comisión, en la propia organización político-económico-social del Estado.

Los datos estadísticos revelan que, hasta 1975, la Comisión había examinado más de 1.800 comunicaciones sobre derechos humanos; a fines de 1978 ya llegaban a 3.200 los casos examinados. Esto significa que la Comisión consideró 20% de los casos en sus primeros 15 años de actuación, y cerca de 80% de los casos solamente a mediados de los años setenta (entre 1973 y 1978). De 1978 hasta mediados de 1985, otras 6.666 comunicaciones fueron recibidas por la Comisión, –total que al inicio de los años noventa sobrepasó las 10.000 comunicaciones. Quizás tan importante como el sistema de comunicaciones ha sido el sistema de investigaciones (visitas *in loco*) y la elaboración de los informes por países y de los que ha presentado a la Asamblea General de la OEA conteniendo consideraciones inclusive de carácter doctrinario. Tales observaciones *in loco* han sido efectuadas por la Comisión ya sea en el curso del examen de comunicaciones (para comprobar los hechos denunciados), como también en la conducción de investigaciones de situaciones generales de derechos humanos en determinados Estados.

De este modo, tanto casos individuales como “situaciones generales” de derechos humanos se han constituido en objeto de investigación por parte de la Comisión. De todos los órganos de supervisión internacional en esta área, la Comisión ha sido el órgano permanente que ha hecho quizás el más amplio uso de misiones de observación *in loco*, para la elaboración de sus informes sobre países o situaciones generales de derechos humanos. A los resultados concretos en numerosos casos hay que sumarle la función preventiva ejercida por la Comisión. En virtud de sus recomendaciones de carácter general dirigidas a determinados gobiernos o formuladas en sus informes, se han modificado o derogado leyes y otras disposiciones que violaban los derechos humanos, se han armonizado legislaciones naciona-

les con preceptos contenidos en los tratados de derechos humanos, y se han establecido o perfeccionado recursos y procedimientos de derecho interno para la plena vigencia de los derechos protegidos.

En el plano de la operación de los dos órganos de supervisión de la Convención Americana (Comisión y Corte), el sistema interamericano de protección sólo alcanzará su plenitud mediante la “ratificación universal” (para referirnos a una expresión usada en la reciente II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de Viena de 1993), a nivel regional, de la Convención Americana, así como la aceptación por todos los Estados Partes de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente, de los 35 Estados miembros de la OEA, 25 son Partes en la Convención Americana², y, de éstos, 17 han aceptado la competencia obligatoria de la Corte³ hasta la fecha. Urge buscar la expansión del ámbito geográfico o espacial de aplicación del sistema interamericano de protección, de modo que abarque integralmente la totalidad no sólo de América del Sur y de Centroamérica, sino también del Caribe y de América del Norte.

Es igualmente importante buscar una más amplia difusión del sistema interamericano de protección, mediante, v.g., una mayor publicidad de las decisiones de los órganos de supervisión de la Convención Americana y de los informes sobre la situación de los derechos humanos por países. Otras providencias más específicas incluirían la retirada por los Estados Partes de reservas a los tratados de derechos humanos⁴, y una reglamentación más

2 Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

3 Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

4 La especificidad del derecho internacional de los derechos humanos, hoy ampliamente reconocida, acarrea una serie de implicaciones. En curso que dictamos en la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1987, publicado en el tomo 202 de su *Recueil des Cours* (*op. cit. infra* n. (13), pp. 180-189), sostuvimos que se debería considerar confiar a los órganos de supervisión creados por los tratados de

precisa del control o supervisión internacional de medidas de emergencia tomadas por los gobiernos. Aún en el plano institucional, se requiere mayor acercamiento entre la Comisión y la Corte Interamericanas, el cual propiciaría una más clara delimitación de las funciones complementarias de ambas (v.g., en cuanto a decisiones sobre condiciones de admisibilidad de peticiones o denuncias, en cuanto a la investigación o determinación de los hechos, en cuanto al envío de casos por la Comisión a la Corte -cf. *infra*).

V. Consolidación del Sistema Interamericano de Protección

Una nueva etapa, de consolidación del sistema interamericano de protección, se inaugura en el inicio de los años ochenta. El año 1982 marca el principio de dos significativos desarrollos, a saber, de la construcción jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así

derechos humanos la determinación de la compatibilidad o no de reservas con el objeto y propósito de los mismos. El tiempo vino a darnos razón. Dichos órganos se han mostrado cada vez más dispuestos a proceder a tal determinación, como lo ilustran las decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos en los casos *Belilos* (1988) y *Weber* (1990) contra la Suiza. Más recientemente, en su comentario general n. 24(52), de noviembre de 1994, el Comité de Derechos Humanos, bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, ponderó que el sistema de reservas (formulación y objeción, como reminiscencias de la reciprocidad) consagrado en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados es inadecuado a los tratados de derechos humanos. En la misma línea, en su tercera Opinión Consultiva, de 1983, sobre *Restricciones a la Pena de Muerte*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos advirtió que la cuestión de la reciprocidad relativa a reservas no era plenamente aplicable a los tratados de derechos humanos. Podríamos agregar que, lo que tuvieron en mente las Delegaciones participantes en las dos Conferencias de las cuales resultaron las dos Convenciones de Viena, sobre Derecho de los Tratados (1969) y sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986), fueron esencialmente tratados cuya interpretación y aplicación –también en relación con las reservas– eran dejadas a las propias Partes Contratantes, y no tratados –como los de derechos humanos– dotados de mecanismos de supervisión propios. A nuestro entender, son estos últimos que deben determinar la compatibilidad o no de reservas con el objeto y propósito de los tratados de derechos humanos. El sistema individualista de reservas no se muestra en conformidad con la noción de garantía colectiva subyacente a los tratados de derechos humanos, que incorporan obligaciones de carácter objetivo trascendiendo los compromisos recíprocos entre las Partes, y se vuelven al interés común superior de la salvaguardia de los derechos del ser humano y no de los derechos de los Estados.

como de los *travaux préparatoires* del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A estos desarrollos hay que agregar la adopción de un segundo Protocolo a la Convención Americana, sobre la abolición de la pena de muerte (1990), así como la adopción de las Convenciones interamericanas sectoriales contra la tortura (1985), contra la desaparición forzada de personas (1994), y contra la violencia contra la mujer (1994). Pasemos al examen de cada uno de esos desarrollos en la etapa de consolidación del sistema interamericano de protección.

1. La Construcción Jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana tiene dos tipos de competencia: la contenciosa (artículo 62 de la Convención Americana) y la consultiva (artículo 64 de la Convención). Esta última es particularmente amplia, una vez que todos los Estados miembros de la OEA (hayan o no ratificado la Convención) y todos los órganos mencionados en el capítulo X de la Carta de la OEA (Asamblea General, Consejo Permanente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, etc.) pueden formular consultas a la Corte sobre temas distintos (i.e., interpretación de la Convención Americana o de otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, determinación de la compatibilidad entre cualesquiera de las leyes internas de los Estados Americanos y la Convención Americana u otros tratados sobre derechos humanos).

En cambio, la competencia contenciosa de la Corte, que se refiere a la resolución de casos en los que se alegue que uno de los Estados Partes ha violado la Convención, es obligatoria sólo para aquéllos Estados Partes que han hecho una declaración en este sentido, siendo además facultado a otros Estados Partes aceptar la competencia contenciosa para cualquier caso específico. En los primeros años de actuación de la Corte fue su jurisdicción consultiva la que más se ejerció. Así, hasta el presente, catorce Opiniones Consultivas han sido emitidas por la Corte. En la primera Opinión Consultiva (1982), la Corte destacó la especificidad de los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos y la interacción entre los distintos sistemas de protección a niveles regional y

global; consagró, además, la interpretación extensiva del ejercicio de su facultad consultiva. En la segunda Opinión Consultiva (1982), la Corte volvió a señalar el carácter peculiar o específico de la protección internacional de los derechos humanos y descartó la posibilidad de un presumible interés de Estados reservantes en retrasar la entrada en vigor de la Convención: decidió la Corte que un instrumento de ratificación o adhesión contenido una reserva compatible con el objeto y propósito de la Convención no requería aceptación de los otros Estados Partes, no se aplicando así la limitación contenida en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1986.

En respuesta a la tercera Consulta (1983), la Corte enfatizó el carácter único de su amplia función consultiva y precisó las limitaciones impuestas por la Convención a la pena de muerte: según la Corte, la “tendencia limitativa” de la aplicación de la pena de muerte requiere que se limite definitivamente su ámbito, de modo que “este se vaya reduciendo hasta su supresión final”⁵. Acrecentó la Corte que la reciprocidad relativa a reservas no se aplicaba plenamente a los tratados de derechos humanos; teniendo en cuenta el objeto y propósito de éstos, no cabía al Estado en cuestión actuar como árbitro único del alcance de sus obligaciones convencionales a las cuales se refería su reserva. En la cuarta Opinión (1984), la Corte reiteró la interpretación extensiva del ejercicio de su facultad consultiva, y agregó que, si sólo se pudiera solicitar opiniones consultivas sobre leyes vigentes, tal interpretación demasiado restrictiva (del artículo 64(2) de la Convención) “limitaría indebidamente” la función consultiva de la Corte.

En atención a una quinta solicitud de Opinión Consultiva (1985), la Corte se concentró en la libertad de pensamiento y expresión (independencia de los periodistas), y advirtió que la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso del cualquier persona al “uso pleno” de

5 Según la Corte, la reserva en cuestión no cubría los tribunales especiales y la ejecución de penas de muerte en Guatemala, y no podría ser interpretada de modo a abarcálos. Con el cambio subsiguiente de gobierno, una nueva Constitución fue adoptada, en 1985, cumpliendo con la disposición sobre las restricciones a la pena de muerte (artículo 4(2) hasta (6) de la Convención Americana y la Opinión Consultiva de la Corte); poco meses después, el gobierno guatemalteco retiró la reserva en cuestión.

los medios de comunicación social como “vehículo para expresarse” o para “transmitir información”, es incompatible con la Convención Americana (artículo 13). En su sexta Opinión (1986), la Corte aclaró que la palabra “leyes”, en el artículo 30 de la Convención, a ser examinada no solamente de acuerdo con el principio de legalidad sino también con el de la legitimidad, significa “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”. En la séptima Opinión Consultiva (1986), la Corte sostuvo que el hecho de que un artículo haga referencia a la ley no es suficiente para que pierda auto-ejecutividad, y observó que el artículo 14(1) de la Convención tiene carácter ejecutable por sí mismo.

En su significativa octava Opinión Consultiva (1987), la Corte consideró que los recursos de amparo y de *habeas corpus* no podían ser suspendidos a la luz del artículo 27(2) de la Convención, porque constituyan “garantías judiciales indispensables” a la protección de derechos y libertades que tampoco podían suspenderse según la misma disposición. La Corte, además, advirtió que los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados Partes que autoricen, explícita o implícitamente, la suspensión de los recursos de amparo o de *habeas corpus* en situaciones de emergencia, “deben considerarse incompatibles” con obligaciones internacionales que la Convención impone a esos Estados. En la ponderación de la Corte, la cuestión de la suspensión de garantías no puede desvincularse del “ejercicio efectivo de la democracia representativa” (a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA).

Directamente relacionada con esta Opinión Consultiva se encuentra la igualmente significativa novena Opinión de la Corte (1987), en que la ésta precisó que de la obligación general de respetar los derechos reconocidos en la Convención se derivaba el derecho de toda persona a “un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes” para la protección de sus derechos fundamentales reconocidos por la Convención, la Constitución o la ley (artículo 25(1) de la Convención). No basta con que los recursos estén previstos por el derecho interno o sean formalmente admisibles, se requiere que sean idóneos y

efectivos. La Corte agregó que el artículo 8 de la Convención no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino reconoce el *due process of law* que se aplica “en lo esencial, a todas las garantías judiciales” referidas en la Convención, “aún bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma”. Finalmente, otras garantías, derivadas de la “forma democrática de gobierno” (a que se refiere el artículo 29(c) de la Convención), implican no solamente una determinada organización política sino la necesidad de que las medidas tomadas por un gobierno en situación de emergencia cuenten con garantías judiciales y estén sujetas a un control de legalidad, de manera que “se preserve el Estado de Derecho”.

En las octava y novena Opiniones Consultivas, cuya importancia nos permitimos destacar, la Corte desarrolló su razonamiento a partir de un enfoque realista, tomando en cuenta la realidad de nuestro continente, e insistiendo en la intangibilidad de las garantías judiciales. Mientras tanto, sigue desarrollándose el debate doctrinario sobre la deseable ampliación *de lege ferenda* del núcleo de derechos inderogables, y la igualmente deseable reglamentación y control precisos de los estados de emergencia.

En la décima Opinión Consultiva (1989), la Corte sostuvo que estaba autorizada por el artículo 64(1) de la Convención Americana a rendir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Declaración Americana de 1948, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta de la OEA y la Convención Americana u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Esto porque, según la Corte, la Declaración Americana contiene y define aquellos derechos humanos a los que la Carta de la OEA se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la OEA en materia de derechos humanos, sin integrar la normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.

En la undécima Opinión Consultiva (1990), la Corte examinó la cuestión de las circunstancias circundando el requisito del agotamiento de los recursos internos (bajo el artículo 46 de la Convención Americana); había que abordar tal requisito de modo claramente más flexible (que en otros contextos), a la luz de la especificidad de la protección internacional

de los derechos humanos, con las presunciones a operar en favor de las presuntas víctimas. El requisito del agotamiento, de ese modo, según la Corte, no se aplica si, por razones de indigencia o por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de agotar o utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención. Mediante esta Opinión, la Corte dio mayor precisión al alcance de las excepciones a la regla del agotamiento, en un aporte de importancia en América Latina, dadas las dificultades de acceso a la justicia de las poblaciones carentes y de la obtención de la asistencia legal necesaria a la protección de los derechos consagrados en la Convención Americana, aún más en situaciones de represión o intimidación.

En la duodécima Opinión Consultiva (1991), la Corte decidió no responder la consulta formulada, por cuanto podría desvirtuarse la competencia contenciosa y verse menoscabados los derechos humanos de quienes habían formulado peticiones ante la Comisión. En la décima tercera Opinión Consultiva (1993), determinó la Corte que la Comisión Interamericana era competente (bajo los artículos 41 y 42 de la Convención) para calificar una norma del derecho interno de un Estado Parte como violatoria de las obligaciones por éste asumidas al ratificar la Convención o adherir a ella, pero no para dictaminar si tal norma contradecía o no el ordenamiento jurídico interno de dicho Estado.

En fin, en la décima cuarta Opinión Consultiva (1994), sostuvo la Corte que la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones de un Estado Parte en la Convención constituye una violación de ésta y, en caso de que tal violación afecte los derechos consagrados en la Convención, respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional del Estado en cuestión. Agregó la Corte que, en caso de que un acto de cumplimiento de dicha ley constituya *per se* un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto. Hasta ahí va la última Opinión de la Corte. Queda, así, como un paso adelante a ser dado en el futuro, la determinación de esta responsabilidad internacional [individual, además de la del Estado] en casos de violación de los derechos inderogables (v.g., derecho a la vida, derecho a no ser sometido a tortura o esclavitud,

derecho a no ser incriminado mediante aplicación retroactiva de las penas).

En el ejercicio de su competencia contenciosa, en el caso *Viviana Gallardo et alii* (1981), la Corte declaró inadmisible la demanda del gobierno de Costa Rica, que había formalmente resignado los procedimientos ante la Comisión; la Corte señaló, sin poner en duda la buena intención del gobierno, que tales procedimientos no solamente aseguraban la integridad institucional del sistema de protección consagrado en la Convención, sino que además, estaban establecidos no en interés exclusivo del Estado, sino como salvaguardia de los derechos individuales de la víctimas.

En su sentencia en el caso contencioso siguiente, el de *Velásquez Rodríguez* (1988), la Corte declaró que Honduras violó, en perjuicio de Velásquez Rodríguez, los artículos 7 (derecho a la libertad personal), 5 (derecho a la integridad personal) y 4 (derecho a la vida) de la Convención, en combinación con el artículo 1(1) de la misma, y decidió además que Honduras estaba obligada a pagar una “justa indemnización compensatoria” a los familiares de la víctima. Fue este el primer caso en que la Corte decidió que un Estado Parte violó la Convención Americana. Igualmente, en el caso *Godínez Cruz* (1989), la Corte declaró que Honduras violó, en perjuicio de Godínez Cruz, los artículos 7, 5 y 4 de la Convención, en conexión con el artículo 1(1) de la misma, y estaba obligada a pagar una justa indemnización compensatoria a los familiares de la víctima. En cambio, en el caso *Fairén Garbi y Solís Corrales* (1989), la Corte declaró que en el *cas d'espèce* no había sido probado que F. Fairén Garbi e Y. Solís Corrales habían desaparecido por causa imputable a Honduras, cuya responsabilidad, por consiguiente, no había quedado establecida.

En el caso *Aloeboetoe* (reparaciones, 1993), la Corte Interamericana, ante el reconocimiento de la responsabilidad internacional por parte de Suriname (en 1991), fijó el monto de reparación a ser pagado por el Estado a los familiares de las víctimas o a sus herederos, y ordenó el establecimiento de dos fideicomisos y la creación de una fundación, así como la reapertura de la escuela de Gujaba y la puesta en operación de un dispensario existente en este lugar.

En el caso *Cayara* (excepciones preliminares, 1993), contra Perú, declaró la Corte que la demanda fue interpuesta por la Comisión fuera del plazo establecido en el artículo 51(1) de la Convención Americana. En el caso *Gangaram Panday* (1994), la mayoría de la Corte entendió que Suriname violó el artículo 7(2) de la Convención (por detención ilegal), en combinación con el artículo 1(1); la minoría disidente entendió que Suriname violó también el artículo 4(1) de la Convención (derecho a la vida), en conexión con el artículo 1(1), una vez que Gangaram Panday murió en detención (ilegal), bajo la custodia del Estado. En el caso *Neira Alegría* (1995), la Corte decidió que Perú violó, en detrimento de Víctor Neira Alegría, Edgar Zenteno Escobar y William Zenteno Escobar, los artículos 4(1) (derecho a la vida) y 7(6) (derecho de *habeas corpus*), en conexión con la prohibición del artículo 27(2)), en combinación con el artículo 1(1) de la Convención, - por lo que estaba obligado a pagar una justa compensación a los familiares de las víctimas.

En el caso *Maqueda* (1995), contra Argentina, la Corte, después de analizar el acuerdo de solución amistosa firmado por la Comisión y las partes, y de verificar el cumplimiento del mismo, admitió el desestimiento de la acción, reservándose, sin embargo, la facultad de reabrir y continuar la tramitación del caso si hubiere en el futuro un cambio de las circunstancias que dieron lugar al acuerdo. En el caso *El Amparo* (1995), la Corte, ante el reconocimiento de la responsabilidad internacional por parte de Venezuela, decidió que esta última estaba obligada a reparar los daños y pagar una justa indemnización a las víctimas sobrevivientes y los familiares de los fallecidos; agregó que el alcance de las reparaciones y el monto de las indemnizaciones serían fijados por Venezuela y la Comisión Interamericana, de común acuerdo, en un plazo de seis meses, -acuerdo este a ser revisado y aprobado por la Corte. El caso se encuentra pendiente ante la Corte, abierto el procedimiento de reparaciones e indemnizaciones. También se encuentran actualmente pendientes ante la Corte los casos *Caballero Delgado y Santana* contra Colombia; *Genie Lacayo* contra Nicaragua; reparaciones en *Neira Alegría*; *Paniagua Morales et alii* contra Guatemala; *Castillo Páez y Loayza Tamayo*, ambos contra Perú⁶.

6 Más recientemente también ingresaron en la Corte, ante la cual se encuentran pendientes, los casos *Garrido y Baigorria* contra Argentina, y *Blake* contra Guatemala. Hasta el final de este año de 1995, es posible que nuevos casos contenciosos ingresen en la Corte.

En relación con la jurisprudencia de la Corte Interamericana en los casos contenciosos hasta la fecha, nos permitimos destacar la contribución, en particular, de tres de sus sentencias, que nos parecen particularmente significativas: las dos sentencias sobre el fondo en los casos *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*, y la sentencia sobre reparaciones en el caso *Aloeboetoe*. En las dos primeras, el aporte de la Corte consistió en haber señalado el tríplice deber de los Estados Partes de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de los derechos protegidos, así como reparar los daños, y en haber además vinculado las disposiciones sustantivas sobre los derechos violados con la obligación general del artículo 1(1) de respetar y garantizar (*to respect and to ensure*) el ejercicio de los derechos consagrados en la Convención Americana. Esta vinculación pasó a ser desde entonces invocada sistemáticamente, en otros casos, tanto por la Corte como por la Comisión Interamericana. Y en la tercera sentencia, en el caso *Aloeboetoe*, la contribución de la Corte consistió en haber situado las reparaciones por las violaciones de los derechos protegidos en el contexto social en el cual éstos se aplican, tomando en cuenta con sensibilidad las prácticas culturales en la comunidad de los cimarrones (*maroons*) saramacas en Suriname.

La Corte Interamericana, además del ejercicio de las competencias consultiva y contenciosa (*supra*), también puede tomar las medidas provisionales que considere pertinentes (bajo el artículo 63(2) de la Convención Americana) en casos de “extrema gravedad y urgencia”, y cuando se haga necesario “evitar daños irreparables a las personas”. Puede hacerlo tanto en los asuntos que esté conociendo, como en asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, a solicitud de la Comisión (siempre y cuando se trate de Estados que hayan reconocido la competencia de la Corte). En la primera alternativa (casos pendientes ante la propia Corte), medidas provisionales fueron adoptadas por la Corte para proteger los derechos a la vida y a un trato humano de los testigos en los casos *Velásquez Rodríguez, Godínez Cruz, y Fairén Garbi y Solís Corrales* (1988), y *Caballero Delgado y Santana* (1994).

En la segunda alternativa (casos no pendientes ante la Corte, y sometidos a ésta por la Comisión), medidas provisionales de protección fueron adoptadas en los casos *Bustíos-Rojas* (Perú, 1990), *Chunimá* (Guatemala, 1991), *Reggiardo Tolosa* (Argentina, 1993), *Colotenango*

(Guatemala, 1994-1995)⁷. Para la concesión de medidas provisionales pedidas por la Comisión a la Corte, en esta segunda alternativa, se ha considerado aplicable un principio de presunción de que son necesarias tales medidas de protección⁸.

Antes de concederlas, tiene la Corte que verificar si los Estados en cuestión han reconocido su competencia contenciosa (bajo el artículo 62(2) de la Convención). Tales medidas de protección se han aplicado en situaciones implicando una amenaza inminente a la vida y de grave daño físico o mental. Merecen destaque hasta el presente los razonamientos de la Corte en los casos *Chunimá* y *Colotenango*. En la práctica, la Corte en todos estos casos no ha exigido de la Comisión una demostración plena de la veracidad de los hechos, sino más bien una base razonable para suponer tal veracidad. La concesión de medidas provisionales de protección está asumiendo una importancia cada vez mayor en la práctica de la Corte, dada su función eminentemente preventiva.

2. Los Protocolos Adicionales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Como ya señalamos, en la etapa de la consolidación del sistema interamericano de protección también se enmarca la adopción de los dos Protocolos Adicionales a la Convención Americana, así como de las Convenciones interamericanas sectoriales de protección. Pasemos, de inicio, al examen de los dos Protocolos a la Convención Americana adoptados hasta la fecha.

a) Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales

A partir de la decisión, tomada por la Asamblea General de la OEA en 1982, de encomendar la elaboración de un Protocolo Adicional a la

⁷ Más recientemente, medidas provisionales fueron adoptadas por la Corte también en los casos *Carpio Nicolle* y *Blake* (ambos relativos a Guatemala, 1995).

⁸ En los dos únicos casos hasta la fecha en que tales medidas no fueron ordenadas por la Corte (casos *penales peruanos*, 1992, y *Chipoco*, también relativo a Perú, 1992), así lo decidió la Corte sea porque lo que en realidad se quería pedir era más bien una visita *in loco*, sea porque el individuo en cuestión no estaba en peligro (ya fuera del país).

Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los *travaux préparatoires* del mismo estuvieron a cargo de órganos distintos. Un primer Anteproyecto de Protocolo fue preparado y sometido por el Secretariado General de la OEA, en 1983. A este siguió un segundo Anteproyecto de Protocolo, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; con base en éste último, y en comentarios recibidos de algunos Estados miembros de la OEA (Ecuador, Venezuela, Argentina, Colombia, Uruguay y México), de la propia Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de dos organismos internacionales (la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Panamericana de la Salud), un Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la OEA preparó, entre 1986 y 1988, la versión revisada y final del Proyecto de Protocolo Adicional.

El referido Grupo de Trabajo partió de la premisa de que los derechos económicos, sociales y culturales son efectivamente derechos exigibles. Había, en el sistema interamericano de protección, un vacío en relación con estos derechos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos había consagrado solamente derechos civiles y políticos, y una única disposición (artículo 26) sobre el “desarrollo progresivo” de los derechos económicos, sociales y culturales, que recaían bajo las normas económicas, sociales y culturales, de la Carta (enmendada) de la OEA. Pero estas normas no tenían como objetivo garantizar la protección efectiva de determinados derechos humanos, sino más bien fijar pautas de conducta de los Estados. Era importante, de ese modo, llenar el vacío, a la luz de la concepción de la indivisibilidad de los derechos humanos y en la búsqueda de medios más eficaces de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Grupo de Trabajo tomó como punto de partida un núcleo de derechos formado por los derechos al trabajo, a la salud y a la educación (y otros derechos conexos), así como los derechos relativos a tres grupos: los niños, los ancianos y los minusválidos. Adoptó el Grupo de Trabajo una distinción entre derechos de “exigibilidad inmediata” y derechos de “realización progresiva”. Las dificultades mayores durante la labor del Grupo de Trabajo surgieron en relación con las normas concernientes a los medios de implementación. En efecto, el artículo 19 (medios de protección) del

texto revisado del Proyecto de Protocolo mantuvo la distinción ya mencionada entre derechos de “exigibilidad inmediata” y otros derechos (trasplantando así, curiosamente, para el presente dominio, la dicotomía clásica –que se buscaba superar– entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales): se reservó el sistema de peticiones solamente en relación con el derecho de asociación y libertad sindical (artículo 8(1)(a)) y el derecho a la educación (artículo 13), manteniendo en relación con todos los demás el sistema de informes, con la participación, como órganos de supervisión, del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), del Consejo Interamericano de Educación, Ciencia y Cultura (CIECC), y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El Proyecto final empezó por consagrarse, en su preámbulo, *inter alia*, la tesis de la indivisibilidad de la vigencia de los derechos humanos, así como la obligación de “adoptar medidas” de implementación de los derechos de “realización progresiva” (artículo 1). El texto en fin adoptado en 1988 contiene, además, una disposición sobre la eventual incorporación de otros derechos y ampliación de los reconocidos (artículo 22), que tiene por objetivo, por ese medio, asegurar un “perfeccionamiento progresivo” del instrumento, con alguna flexibilidad, llevando en consideración el “carácter progresivo y dinámico” de la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales⁹.

En efecto, en el plano normativo, el sistema interamericano de protección sólo alcanzará su plenitud mediante la incorporación efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales en su *corpus juris*. Mientras no entre en vigor el Protocolo de San Salvador en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se impone divisar las posibilidades de *surveillance* de dichos derechos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante el examen (a la luz del artículo 42 de la

9 Para un estudio de la materia, cf. A.A. Cançado Trindade, “La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles”, 94 *Revue générale de Droit international public* -Paris (1990) pp. 913-946 (1a. edición); e in 75/76 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1991) pp. 13-41 (2a. edición, en portugués); e in 1 *Estudios Básicos de Derechos Humanos* - San José/IIDH (1994) pp. 39-62 (3a. edición, en español).

Convención Americana) de informes de los Estados Partes (v.g., copias remitidas a la Comisión de los informes sometidos por ellos al CIES y al CIECC).

No hay imposibilidad lógica o jurídica alguna de que determinados derechos económicos y sociales puedan ser implementados por aplicación del sistema de peticiones individuales; la experiencia de la OIT y de la UNESCO en este particular puede ser de utilidad. El propio Protocolo de San Salvador arriba referido, como indicamos, prevé esta vía de acción en relación con el derecho de asociación y libertad sindical y con el derecho a la educación. Hoy se consideran, en el plano global (Naciones Unidas), otras posibilidades, como: a) la adopción de un Protocolo Adicional al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dotando este último de un sistema de peticiones individuales; b) el perfeccionamiento del sistema de informes sobre los derechos económicos, sociales y culturales y el uso de indicadores más apropiados; y c) la designación de *rappoteurs* especiales para examinar o investigar aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales.

Hay argumentos que militan en favor de la utilización del sistema de peticiones o denuncias para los derechos económicos, sociales y culturales, a saber: a) daría mayor visibilidad a estos derechos; b) incentivaría los individuos a presentar sus reivindicaciones en términos de vindicaciones de derechos (justiciabilidad), y estimularía los Estados a proveer mayores recursos para la realización de los mismos; c) presentaría cuestiones más tangibles y casos concretos que requieren investigación, desarrollando una jurisprudencia también en esta área; y d) reduciría la disparidad de procedimientos de supervisión entre, por un lado, los derechos civiles y políticos, y, por otro, los derechos económicos, sociales y culturales. En resumen, mediante todas estas posibles medidas se buscaría dar una expresión real y concreta, en la práctica, a la tesis de la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.

b) Protocolo sobre Abolición de la Pena de Muerte

El segundo Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la abolición de la pena de muerte, adoptado en 1990,

da un paso adelante en relación con lo dispuesto en el artículo 4(2) hasta (6) de la Convención Americana. Determina el Protocolo (artículo 1) que los Estados Partes no aplicarán en su territorio la pena de muerte a ninguna persona sometida a su jurisdicción. El Protocolo da nuevo ímpetu a la tendencia en pro de la abolición de la pena de muerte, expresamente reconocida en su preámbulo. El Protocolo no admite reservas, y exceptúa solamente las disposiciones pertinentes de derecho interno aplicables en tiempo de guerra, de ese modo abriendo camino para que el mayor número posible de Estados de nuestro continente lo ratifiquen.

3. Convenciones Interamericanas Sectoriales de Protección y Otras Iniciativas Relevantes

El sistema interamericano contemporáneo de protección de los derechos humanos no se agota en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus dos Protocolos adoptados hasta la fecha; a éstos hay que agregar las tres nuevas Convenciones interamericanas, dirigidas a la protección en particular de los derechos humanos de determinadas personas o en determinadas situaciones, que por eso denominamos “sectoriales”. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada en 1985 (un año después de la Convención de Naciones Unidas, y dos años antes de la Convención Europea, sobre esta materia), establece la responsabilidad individual por el delito de tortura (artículo 3) y las obligaciones de los Estados Partes de prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción (artículos 6-8 y 11-14). A estas últimas agrega el deber de compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura (artículo 9).

El mecanismo de supervisión internacional de esta Convención (artículo 17) consiste en informaciones remitidas por los Estados Partes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (acerca de las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro orden adoptadas en aplicación de la Convención), la cual “procurará” analizarlas en sus Informes Anuales. Es el mecanismo más débil de las tres Convenciones existentes contra la tortura.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en 1994, tuvo sus *travaux préparatoires* marcados por el

prolongado debate sobre si la desaparición forzada de personas debía ser considerada como un crimen de lesa humanidad o si tal denominación correspondía solo a su práctica sistemática¹⁰. Dentro del Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA encargado de estudiar el Proyecto de Convención (propuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) se formó mayoría en favor de considerar la práctica sistemática como equiparable a un crimen de lesa humanidad.

Se consagra el principio de la responsabilidad individual en el delito de desaparición forzada (a ejemplo de lo dispuesto en la Convención Interamericana contra la Tortura, en la Convención contra el Genocidio de 1948, y en la Convención contra el *Apartheid* de 1973). La nueva Convención establece, como consecuencias jurídicas de su tipificación del delito de desaparición forzada de personas¹¹ como un delito internacional (artículo II), además de la responsabilidad individual de los perpetradores y la responsabilidad internacional del Estado, las siguientes: jurisdicción universal y obligación de extraditar o juzgar a los responsables del delito; la obligación de no otorgar asilo político a los responsables del delito; la imprescriptibilidad de la acción; la obligación de los Estados de investigar y punir a los responsables del delito; la inadmisibilidad de la eximente de obediencia debida a órdenes superiores; y la improcedencia de beneficiarse de miembro del Poder Ejecutivo o Legislativo de los cuales pueda resultar la impunidad de los hechos constitutivos de la desaparición forzada de personas. En cuanto a su supervisión internacional, la Convención hace remisión a los procedimientos de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos (artículos XIII-XIV).

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), adoptada

10 Como lo establece la Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada (de 1992).

11 En el curso de los trabajos preparatorios de la Convención, se expresó el entendimiento de que, si bien en la desaparición forzada de personas puede haber concurso de otros delitos (como, v.g., tortura, secuestro, homicidio, privación ilegal de libertad, abuso de autoridad), la tipificación de la desaparición forzada de personas como delito autónomo protege mejor los derechos humanos; se consideró que este delito se consumía en forma permanente (y no instantánea), por cuanto se prolongaba durante todo el tiempo en que la persona en cuestión permanecía desaparecida.

también en 1994, aborda la temática tanto en el ámbito público como en el privado (artículos 1 y 3), desde una visión integral que abarca los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (artículos 4, 5 y 6). A las obligaciones de los Estados Partes (artículos 7-8), teniendo especialmente en cuenta la “situación de vulnerabilidad a la violencia” que pueda sufrir la mujer (artículo 9), agrega los mecanismos de supervisión internacional: sistema de informes a la Comisión Interamericana de Mujeres (artículo 10), y remisión a los procedimientos de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos (artículos 11-12).

Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos designó un *rapporteur* especial para el tema de la mujer. Un cuestionario está siendo preparado para ser enviado a los Estados miembros de la OEA, agencias especializadas y organizaciones no-gubernamentales, para evaluar, a la luz de la normativa interamericana sobre los derechos humanos de la mujer, la legislación nacional y las prácticas discriminatorias de los países de la región.

No podríamos dejar de hacer una breve referencia a otras iniciativas relevantes en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Así, se encuentra en estado avanzado de preparación, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un Proyecto de Instrumento Interamericano sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La intención original era de haberlo adoptado en 1992, lo que no fue posible; en los *travaux préparatoires* del mismo se han tomado en cuenta los esfuerzos de codificación en esta área en el ámbito de Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Otro tema que ha atraído atención recientemente es el de la independencia e integridad de los miembros del Poder Judicial, al cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere expresamente, v.g., en su Informe Anual de 1993; ahí se señalan las deficiencias en la administración de la justicia en diversos países de nuestro continente. En fin, merecen registro iniciativas recientes en el ámbito de la OEA relativas a la preservación y el fortalecimiento de la democracia representativa en nuestro continente. En realidad, la propia Carta constitutiva de la OEA se refiere a la democracia como uno de sus pilares (preámbulo y artículo 3(d)), en lo

que fue endosada por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985 (artículo 2(b)). Pero fue sobre todo a través de la resolución 1080, de la Asamblea General de la OEA de 1991, en combinación con el llamado Compromiso de Santiago (del mismo año), que se buscó instrumentalizar el sistema interamericano para promover y consolidar la democracia representativa en la región.

El procedimiento de monitoreo creado ha sido desde entonces aplicado en los casos de *Haití* (1991), *Perú* (1992) y *Guatemala* (1993); la temática ha sido objeto de atención también por parte de la Declaración de Nassau, adoptada por la Asamblea General de la OEA de 1992, y del Protocolo de Washington de Reformas a la Carta de la OEA (adoptado en diciembre de 1992)¹². Bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su decisión de 1990 en el caso de las *elecciones mexicanas de 1985-1986*, afirmó su competencia para el examen de la materia (a pesar de no haberse pronunciado sobre el fondo), y señaló que la democracia representativa presupone la “observancia de otros derechos humanos básicos”. En sus Informes Anuales de 1985-1986 y 1990-1991 la Comisión volvió a resaltar la relación directa de la democracia representativa con la garantía de la observancia de los derechos humanos.

VI. Relación del Mecanismo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con los de Otros Sistemas de Protección

Los redactores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se han beneficiado de la existencia anterior de otros tratados de derechos humanos tanto a nivel global (v.g., los dos Pactos de Derechos Humanos de Naciones Unidas) como a nivel regional (v.g., la Convención Europea de Derechos Humanos); así, tuvieron una base para abordar la cuestión de la coexistencia y coordinación de los distintos sistemas de protección internacional de los derechos humanos. Durante los *travaux préparatoires*

12 Para un estudio del tema, cf. A.A. Cançado Trindade, “Democracia y Derechos Humanos: Desarrollos Recientes, con Atención Especial al Continente Americano”, in *Federico Mayor Amicorum Liber - Solidarité, égalité, liberté; Livre d'hommage de l'UNESCO*, vol. I, Bruselas, Bruylant, 1995, pp. 371-390.

de la Convención Americana se decidió consultar a los Estados miembros de la OEA sobre la materia, y al final se concluyó en favor de la coexistencia y armonía entre la Convención regional y los instrumentos de Naciones Unidas. La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en abril de 1968, opinó que era "perfectamente posible" la coexistencia entre los Pactos de Naciones Unidas (y Protocolo Facultativo) y la futura Convención Americana. También la OIT sometió comentarios con el objetivo de evitar cualquier conflicto entre las normas de carácter regional y las normas pertinentes de la OIT.

En el campo de la protección de los derechos humanos, la coordinación asume un sentido distinto con respecto a cada mecanismo empleado. De ese modo, en lo que concierne al sistema de peticiones o comunicaciones, la coordinación ha significado evitar el conflicto de competencias, la duplicación indebida de procedimientos y la interpretación divergente de disposiciones correspondientes de instrumentos internacionales coexistentes por los órganos de supervisión. En relación con el sistema de informes, la coordinación ha significado la consolidación de directrices uniformes (concernientes a la forma y al fondo) y la estandarización de los informes. Y con respecto al sistema de investigaciones o de determinación de los hechos (misiones de observación *in loco*), la coordinación ha significado el intercambio regular de informaciones y las consultas recíprocas entre los órganos de supervisión. En este dominio, se ha hecho uso del derecho internacional para ampliar y fortalecer la protección debida a las presuntas víctimas¹³.

En lo que concierne al derecho de petición o comunicación individual en el sistema interamericano, la práctica de la Comisión Interamericana, aún con anterioridad a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha revelado considerable flexibilidad sobre la materia (relación con mecanismos de otros sistemas de protección), además de observancia del criterio de la libertad de elección de procedimiento por parte de los demandantes. Las disposiciones pertinentes de la Convención Americana

13 A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1987) pp. 13-435.

(artículos 46(1)(c) y 47(d)) se complementan con las directrices establecidas por el artículo 39, sobre “duplicidad de procedimiento”, del Reglamento de la Comisión (aprobado en 1980, con las modificaciones de 1985 y 1987).

El referido artículo 39(2) señala que la Comisión no se inhibirá de conocer y examinar una petición (en los casos establecidos en el párrafo 1) cuando: “a) el procedimiento seguido ante la otra organización u organismo se limite al examen de la situación general sobre derechos humanos en el caso aludido, y no exista una decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición sometida a la Comisión o que no conduzca a un arreglo efectivo de la violación denunciada; b) el peticionario ante la Comisión o algún familiar sea la presunta víctima de la violación denunciada y el peticionario ante dichas organizaciones sea una tercera persona o una entidad no-gubernamental, sin mandato de los primeros”.

La Comisión Interamericana, de este modo, cuenta, con la disposición arriba citada de su Reglamento, con indicaciones expresas de como proceder en casos de “duplicidad de procedimiento”, distintamente de lo que sucedía anteriormente (antes de la aprobación del Reglamento en 1980, modificado en 1985 y 1987), cuando la ausencia de una cláusula, como esta, de coordinación, le permitió una libertad y una flexibilidad considerables en el tratamiento de comunicaciones en relación con otros procedimientos coexistentes. Es significativo que se trata de directrices precisas en cuanto a la cuestión del impedimento de consideración de una comunicación *pendente lite*, o sea: *ratione materiae*, si el otro procedimiento coexistente empleado se refiere a una situación general sobre derechos humanos y no hay decisión sobre los hechos específicos alegados en la petición (individual) en cuestión, o es uno que no llevará a una solución efectiva de la violación denunciada; *ratione personae*, si el reclamante en el otro procedimiento coexistente empleado es una “tercera parte” o una entidad no-gubernamental que no tiene mandato del reclamante ante la Comisión Interamericana. En tales casos, la Comisión Interamericana no se abstendría de recibir y examinar la petición.

La primera salvaguardia arriba mencionada garantizaría la operación normal de un procedimiento como el del sistema de la resolución 1503 del

ECOSOC, paralelamente al de la Comisión Interamericana. La segunda salvaguardia está de acuerdo con el entendimiento, también compartido a nivel global, de que “la misma materia” (una expresión encontrada en el artículo 5(2)(a) del [primer] Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas) debe ser considerada como significando y cubriendo también las mismas partes en el caso, y no una “tercera parte no relacionada”. Esta salvaguardia, además de hacer posible y probable un paralelismo uniforme en las prácticas, por ejemplo, del Comité de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana sobre la materia, también satisface a los intereses procesales –o al menos corresponde a las expectativas legítimas– de los demandantes, las supuestas víctimas.

En lo que concierne al sistema de observaciones *in loco* (determinación de los hechos), en el continente americano hay varios ejemplos de aplicación concomitante de dos o más sistemas de protección. Así, la situación de derechos humanos en *El Salvador* fue objeto de examen por parte tanto de un Representante Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (período 1982-1985). De igual modo, la situación de derechos humanos en *Bolivia* fue objeto de estudio por parte tanto de un Enviado Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (período 1981-1983). El caso de *desapariciones forzadas o involuntarias en Argentina* fue objeto de observaciones *in loco* por parte tanto de la Comisión Interamericana como del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la materia (período 1979-1984). El caso *chileno* fue igualmente examinado a niveles global y regional por el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* y el *Rapporteur Especial* sobre Chile de Naciones Unidas, el Comité de Libertad de Asociación de la OIT, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (investigaciones *in loco* en el período 1974-1979).

Los sistemas de protección de los derechos humanos a niveles global y regional son esencialmente complementarios. El sistema interamericano de protección, naturalmente, no hace excepción a esto. En las últimas décadas hemos testimoniado la gradual expansión de la protección internacional de los derechos humanos y la correspondiente consolidación de

los sistemas de protección, que son claramente orientados hacia la salvaguardia de las víctimas. Se ha logrado el fortalecimiento y perfeccionamiento de los sistemas de protección en gran parte gracias al tratamiento adecuado de cuestiones de su operación, como la de la coordinación de dichos sistemas. Es importante que técnicas procesales y presunciones sigan siendo aplicadas teniendo en cuenta la posición de desventaja y gran vulnerabilidad de las presuntas víctimas, con miras a la fiel y plena realización del objeto y propósito de los instrumentos internacionales de protección del ser humano, y, en última instancia, a la realización de la justicia en el plano internacional.

VII. Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Protección: Reflexiones y Recomendaciones *De lege ferenda*

Llegamos, por fin, a nuestros días: a mediados de la década de los noventa, en estos últimos años que nos conducen al nuevo siglo, se inaugura una nueva fase del sistema interamericano de protección, que es la del perfeccionamiento que al mismo se impone. Cuáles serían los puntos susceptibles de mejora en la operación contemporánea del mecanismo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos? No podría haber mejor ocasión que esta Sesión Externa de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, coauspiciada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, para responder a esta pregunta y desarrollar nuestras reflexiones y recomendaciones, *de lege ferenda* y a título personal, en un espíritu enteramente constructivo, de alguien que por ya casi tres décadas se viene dedicando al estudio del derecho internacional de los derechos humanos y tiene hoy el honor de ser uno de los protagonistas del sistema interamericano de protección.

En lo que concierne a la composición de los dos órganos, además de la observancia rigurosa de los requisitos constantes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hay que establecer un claro régimen de incompatibilidades, expresamente definidas (v.g., evitando acumulaciones indebidas de cargos), para los miembros de los dos órganos de supervisión (Comisión y Corte Interamericanas), como salvaguardia adicional de la total independencia e imparcialidad de éstos órganos. En cuanto a las

condiciones de trabajo, hoy día precarias, para que la Comisión y la Corte correspondan a las expectativas existentes, es necesario que se les atribuyan considerables recursos adicionales –humanos y materiales– para que ambas puedan cumplir plenamente con sus funciones y atender a las demandas cada vez más variadas de protección.

En cuanto a la operación del mecanismo de protección de la Convención Americana, hay espacio para mejoras en todas las etapas del proceso ante los dos órganos de supervisión. En primer lugar, la apertura de casos debe ser inmediata, sin mayores retardos, y uniforme en relación con todos los Estados Partes en la Convención (no-selectividad). En la medida en que se logre la “ratificación universal” de los tratados de derechos humanos –en el ámbito del continente que aquí nos concierne– se acelerará la tan deseable y necesaria *jurisdiccionalización* de los mecanismos de protección de los derechos humanos, y su consecuente e igualmente deseable y necesaria despolitización. Con la ratificación integral por todos los Estados –sin reservas y declaraciones interpretativas y abarcando instrumentos y cláusulas facultativos– de todos los tratados de derechos humanos, la universalidad de los derechos humanos se manifestará ya no sólo en la teoría como también en la práctica, aplicándose las mismas normas y criterios a todos los países (dotados como son los órganos de supervisión de mandatos concretos).

Para alcanzar esta meta y lograr la despolitización de la materia en mucho puede ayudar el diálogo abierto y sincero entre los gobiernos y las entidades de la sociedad civil, a partir del reconocimiento de que los derechos humanos se infiltran en todas las áreas de la actividad humana. Ya no se puede seguir ignorando esta realidad. Los mayores obstáculos a superarse aquí son el desconocimiento de la temática y el apego sin reflexión a los dogmas del pasado. La jurisdiccionalización de los procedimientos de protección constituye una garantía para todos, contra las tentaciones de la selectividad, discrecionalidad y casuismo: es la que mejor atiende al propósito humanitario de los mecanismos de salvaguardia internacional de los derechos humanos (que constituyen una garantía adicional cuando los mecanismos de derecho interno ya no bastan), y es la que más conviene a todos, demandantes y gobiernos demandados. Es la que asegura la primacía del Derecho en la búsqueda de la realización de la Justicia.



Las decisiones de la Comisión Interamericana en cuanto a la admisibilidad de comunicaciones o peticiones deben ser pronunciadas *in limine litis*, sin postergaciones. Es evidente que la decisión de admisibilidad es de competencia privativa de los miembros de la Comisión; el secretariado no puede más que asistirlos. Dichas decisiones deben ser muy bien fundamentadas, pues, a nuestro entender, no deben ser susceptibles de reapertura o revisión, en la actual estructura de la Convención Americana. Permitir que decisiones de admisibilidad de la Comisión sean posteriormente reabiertas y cuestionadas ante la Corte por los gobiernos demandados genera un desequilibrio entre las partes, en favor de éstos últimos (aún más que los individuos actualmente ni siquiera tienen acceso a la Corte); así siendo, también las decisiones de inadmisibilidad de la Comisión deberían poder ser reabiertas por las presuntas víctimas y sometidas a la Corte. O se reabren todas las decisiones –de admisibilidad o no– de la Comisión ante la Corte, o se las mantiene todas privativas de la Comisión.

Una vez concluido el examen del caso por la Comisión, si ésta no lo envía a la Corte, habría que concebir un procedimiento de seguimiento (*follow up*) para verificación y monitoreo del grado de cumplimiento por el Estado en cuestión de las decisiones de la Comisión¹⁴. Si, en cambio, decide ésta última enviar el caso a la Corte, debe el *dossier* ser muy bien preparado e instruido, para, por ejemplo, evitar que gran parte del tiempo de la Corte se consuma con la reapertura de la determinación de los hechos (*fact finding*), y para posibilitar a la Corte concentrarse en la tarea de construir una sólida jurisprudencia, especialmente ahora que comienzan a serle enviados regularmente por la Comisión nuevos y sucesivos casos contenciosos.

Además, cabría divisar criterios claros para el *renvoi* de casos por la Comisión a la Corte, para que no persista la actual situación de indefinición al respecto. Podrían, por ejemplo, a nuestro juicio, ser considerados los

14 Fue este uno de los puntos recomendados por la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) para fortalecer los mecanismos de protección internacional de los derechos humanos. Cf. A.A. Cançado Trindade, "Balance de los Resultados de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos (Viena, 1993)", 3 *Estudios Básicos de Derechos Humanos* - San José/IDH (1995) pp. 17-45.

siguientes elementos para la formación de tales criterios: a) si se trata de derechos fundamentales (v.g., derechos inderogables); b) si se trata de cuestiones que puedan generar una contribución jurisprudencial a la interpretación y aplicación de la Convención Americana; c) si se trata de cuestiones susceptibles de adecuada solución por la vía judicial (v.g., casos “individualizados” en la justiciabilidad); d) la no-selectividad, en relación con todos los Estados Partes en la Convención Americana que han reconocido la competencia obligatoria de la Corte.

Hay que buscar un mayor equilibrio entre las partes en distintas etapas procesales. Dicho equilibrio, por ejemplo, debe alcanzar la notificación a *ambas* partes de toda y cualquier información sobre el trámite del caso, en todas sus etapas, debiendo las partes cumplir los requisitos convencionales (inclusive en cuanto a la confidencialidad). Cabe reevaluar con mayor espíritu crítico –para lograr tal equilibrio– la posibilidad de reapertura del examen de excepciones preliminares de admisibilidad ante la Corte que ya hayan sido resueltas por la Comisión. De igual modo, hay que evitar juntar dichas excepciones al fondo, excepto en situaciones excepcionalísimas, y con sólida fundamentación jurídica.

Debe la Corte evitar que las partes –sea el demandante, sea el demandado,– por inadvertencia, descuido o motivación de otra índole, contribuyan a “viciar” el proceso –v.g., por el “retiro” del caso, o cualquier otro incidente procesal,– sobre todo cuando ésto venga a generar la total indefensión de las presuntas víctimas. Una vez habiendo tomado conocimiento de un caso, la Corte es maestra de su propia jurisdicción; ante “incidentes” procesales que puedan acarrear la indefensión de las presuntas víctimas, la Corte puede y debe retener jurisdicción sobre el caso, aún más porque están en riesgo intereses superiores, de *ordre public* internacional.

Por último, nos resta referirnos a un punto de capital importancia, estrechamente ligado a la cuestión doctrinal de la capacidad procesal del individuo en el derecho internacional, y, más particularmente, ante los tribunales internacionales. En lo que concierne a los dos tribunales internacionales de derechos humanos hoy existentes –las Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos,– son conocidos al respecto los desarrollos recientes que llevaron a la adopción en 1990 del significativo

Protocolo n.º 9 a la Convención Europea de Derechos Humanos. En lo que concierne al tema objeto de nuestro Curso –el sistema interamericano de protección,– es conocida la participación de organizaciones no-gubernamentales y otros *amici curiae* en el procedimiento para Opiniones Consultivas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La cuestión que se puede hoy plantear es en relación con el procedimiento para casos contenciosos: pueden o deben las supuestas víctimas (o sus representantes legales) tener *locus standi in judicio* ante la Corte Interamericana?

La preocupación de la Corte en asegurar un proceso equitativo y justo debe necesariamente abarcar la cuestión de asegurar igualmente alguna forma de *locus standi* de las presuntas víctimas (o sus representantes legales) ante la propia Corte, en casos que ya le hayan sido enviados por la Comisión. Ésto requiere, como primer paso, la reforma de las disposiciones pertinentes del Estatuto y Reglamento de la Corte con este propósito, lo que, a su vez, podrá remediar algunas distorsiones ocasionadas por el actual sistema, que inadecuadamente considera, como “partes” ante la Corte, la Comisión –en lugar de las propias víctimas, como debería ser,– y el Estado demandado.

Nadie mejor que las propias víctimas (o sus representantes legales) para defender sus derechos ante la Corte, según criterios previa y claramente definidos. Nadie mejor que las propias víctimas para evitar y superar “incidentes” procesales que puedan llevar a su indefensión. El *locus standi* de las víctimas (o sus representantes legales) es la consecuencia lógica, en el plano procesal, de un sistema de protección que consagra derechos individuales en el plano internacional. No es razonable concebir derechos sin la capacidad procesal de vindicarlos. La propia práctica ha cuidado de revelar las insuficiencias y deficiencias del sistema paternalista de la intermediación de la Comisión entre el individuo y la Corte. Este sistema se alimentó de consideraciones desarrolladas en otra época bajo el espectro de la soberanía estatal, para evitar el acceso directo del individuo a las instancias legales internacionales.

Se trata de un sistema que pertenece al pasado, como lo demuestra la experiencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, ya a partir de sus consideraciones en su primer caso (*Lawless contra Irlanda*, 1960), poste-

riamente ampliadas (casos *Vagrancy contra Bélgica*, 1970), pasando por la Reforma del Reglamento (de 1982), y culminando en la adopción del Protocolo n.º 9, de 1990, a la Convención Europea. En el mismo sentido debe evolucionar en este particular el sistema interamericano de protección, en el cual los que actualmente actúan como verdaderos abogados de las víctimas ante la Corte son eufemísticamente denominados “asesores legales” de la Comisión. Tal evolución debe darse *pari passu* con la gradual jurisdiccionalización del mecanismo de protección: no hay como negar que la protección jurisdiccional es la forma más evolucionada de salvaguardia de los derechos humanos, y la que mejor atiende a los imperativos del Derecho y de la Justicia.

Se impone aquí la coherencia: el derecho de acceso a la justicia internacional debe hacerse acompañar de la garantía de la igualdad de las partes (*equality of arms / égalité des armes*), en el procedimiento ante la Corte, esencial en todo sistema jurisdiccional de protección internacional de los derechos humanos. Al reconocimiento de derechos, en los planos tanto nacional como internacional, corresponde la capacidad de vindicarlos o ejercerlos. Sin ésto, cualquier sistema de protección se encuentra irremediablemente mitigado; en estas circunstancias, se encuentran las partes en flagrante desequilibrio, y se encuentra el procedimiento desprovisto en parte del elemento del contradictorio, esencial en la búsqueda de la verdad y la justicia. La “jurisdiccionalización” del procedimiento en mucho contribuye para remediar y poner fin a estas insuficiencias y deficiencias, que ya no encuentran justificación alguna en nuestros días.

La plena participación de las supuestas víctimas en el procedimiento ante la Corte contribuye, además, para mejor instruir el proceso, pues nadie mejor que ellas (o sus representantes legales) para defender sus derechos. El ejercicio del derecho de libre expresión, que los tratados de derechos humanos determinan sea respetado en el plano del ordenamiento jurídico interno de los Estados Partes, también se impone en el plano internacional. Los preceptos del debido proceso legal (*due process of law*), que los tratados de derechos humanos requieren sean observados en el interior de los Estados Partes, se imponen igualmente en el plano internacional. La equidad y la transparencia del proceso, que se imponen de igual modo a los órganos de supervisión internacional, a todos benefician, inclusive a los

demandantes y a los gobiernos demandados. Por último, en casos de comprobadas violaciones de derechos humanos, son las propias víctimas –la verdadera parte demandante ante la Corte– (o sus familiares o herederos) que reciben las reparaciones e indemnizaciones.

Como si no bastasen estas consideraciones de principio, otras, de orden práctico, militan igualmente en favor del acceso directo de los individuos a la Corte, en casos a ella ya enviados por la Comisión. Este avance, a lograrse mediante criterios y reglas previa y claramente definidos, conviene no sólo a las supuestas víctimas, sino a todos los demás actores. Conviene a los gobiernos demandados, en la medida en que contribuye a la “jurisdiccionalización” del mecanismo de protección. Conviene a la Corte, para tener mejor instruido el proceso, con informaciones más precisas y completas sobre los hechos. Y conviene a la Comisión, para poner fin a la ambigüedad de su rol¹⁵ y para que pueda ella atenerse a su función propia de guardián de la aplicación correcta y justa de la Convención (y no más con la función adicional de “intermediario” entre los individuos y la Corte).

Por último, solamente mediante el *locus standi in judicio* de las supuestas víctimas ante los tribunales internacionales de derechos humanos se logrará la plena subjetividad jurídica internacional del ser humano (en los sistemas regionales de protección), para hacer valer sus derechos, cuando las instancias nacionales se mostraren incapaces de asegurar la realización de la Justicia. El perfeccionamiento del mecanismo de nuestro sistema regional de protección debe ser objeto de consideraciones de orden esencialmente jurídico-humanitario, inclusive como garantía adicional para las partes en casos contenciosos de derechos humanos. Todo jusinternacionalista, fiel a los orígenes históricos de su disciplina, sabrá contribuir a rescatar la posición del ser humano en el derecho de gentes (*droit des gens*),

15 En los casos contenciosos, mientras que en la etapa anterior ante la Comisión las partes son los individuos reclamantes y los gobiernos demandados, ante la Corte comparecen la Comisión y los gobiernos demandados. Se ve, así, la Comisión en el rol ambiguo de a un tiempo defender los intereses de las supuestas víctimas y defender igualmente los “intereses públicos” como un *Ministère public* del sistema interamericano de protección. Cabe evitar esta ambigüedad.

y a sostener el reconocimiento y la cristalización de la personalidad y capacidad jurídicas internacionales del ser humano¹⁶.

Así divisamos las posibles directrices para el tan deseable y necesario perfeccionamiento del mecanismo de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en este final de siglo. El énfasis debe, a nuestro ver, recaer en la jurisdiccionalización de dicho mecanismo, particularmente en lo que concierne a la operación del método de peticiones o denuncias, –sin perjuicio del uso continuado por la Comisión Interamericana de los métodos de elaboración de informes y realización de misiones de observación *in loco*.

El necesario reconocimiento del *locus standi* de las presuntas víctimas (o sus representantes legales) ante la Corte Interamericana constituye un avance importante, pero no necesariamente la etapa final del perfeccionamiento del sistema interamericano, por lo menos tal como concebimos dicho perfeccionamiento. No hay fin de la Historia. Quien podría prever, hace algunos años, los cambios extraordinarios por los cuales viene pasando (a partir de 1989) la sociedad internacional de nuestros días? A veces el sueño de hoy puede configurarse como una anticipación de la realidad de mañana.

Del *locus standi in judicio* de los individuos ante la Corte Interamericana habremos que evolucionar hacia el reconocimiento, quizás en la segunda década del próximo siglo, o antes, del derecho de los individuos de traer un caso concreto directamente ante la [futura] Corte Interamericana, como órgano único de protección del sistema interamericano de mañana. En este sentido, aguardamos ansiosamente el día en que el Protocolo n. 11 (de 1994) a la Convención Europea de Derechos Humanos entre en vigor, quizás en 1998 o 1999. Estaremos entonces conmemorando el cincuentenario de las Declaraciones Americana y Universal de Derechos Humanos, –el cincuentenario de un gran movimiento de dimensión universal que debe

16 A.A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1987) pp. 410-412.

culminar en el rescate del ser humano con sujeto del derecho de gentes dotado de plena capacidad jurídica internacional.

VIII. Observaciones Finales

A pesar de los innegables avances del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, de 1948 a 1995, resta aún un largo camino que recorrer. Hasta inicios de los años ochenta, las atenciones se volvían principalmente a violaciones graves y masivas de derechos humanos (v.g., práctica de tortura, desapariciones forzadas de personas, detenciones ilegales o arbitrarias) cometidas por regímenes opresores. Hoy día, se verifica una diversificación en las fuentes de violaciones de los derechos humanos (v.g., las perpetradas por grupos clandestinos, o de exterminio, o las perpetradas en las relaciones inter-individuales, o las resultantes de la corrupción y la impunidad).

A dicho fenómeno –que pone especial énfasis en la dimensión preventiva de la protección de los derechos humanos– hay que agregar los problemas de derechos humanos que resultan no necesariamente de la confrontación o represión política, pero que se presentan más bien como problemas endémicos o crónicos de nuestro medio social, agravados por las iniquidades en la concentración de renta y las crecientes disparidades económico-sociales. Se impone equipar el sistema interamericano de protección, dentro de sus posibilidades y de los parámetros de su mandato, para hacer frente a estas situaciones nuevas o agravadas de denegación o violación de los derechos humanos.

La labor de protección internacional ha sido transformada en el sentido de que, después de haber tenido que enfrentar violaciones de los derechos humanos en regímenes autoritarios, hoy lo debe hacer en el contexto de la llamada “transición” o “consolidación” democrática. Esto requiere una visión sistémica o global de los derechos humanos, abarcando la protección de la persona en todos los dominios de la actividad humana (civil, político, económico, social y cultural).

Si miramos hacia el futuro, hay que también reconocer que se requiere un especial énfasis, al interior de los Estados, en el rol de los órganos

públicos, y en particular del Poder Judicial, en la protección de los derechos humanos. En este particular se requieren recursos adicionales para que dichos órganos nacionales cumplan las funciones que les son atribuidas por los tratados de derechos humanos (v.g., el deber de investigación). En nuestros días podemos constatar una alentadora coincidencia de propósito del derecho internacional y del derecho público interno en cuanto a la protección del ser humano; esta identidad de propósito se refleja, por un lado, en la atribución de funciones por los tratados de derechos humanos a los órganos públicos nacionales (v.g., la garantía del acceso a la justicia¹⁷ y el derecho a un recurso interno eficaz ante los tribunales nacionales)¹⁸, y, por otro lado, en la remisión por algunas Constituciones nacionales contemporáneas a los derechos internacionalmente consagrados que vinculan los Estados en cuestión, en el sentido de incorporarlos al ordenamiento constitucional o al ordenamiento jurídico interno¹⁹. Es imperioso dar ex-

17 El problema del acceso a la justicia no se limita al interior de los Estados; hay que tener igualmente presente el problema del acceso al propio sistema interamericano de protección de peticionarios de escasos recursos.

18 Una nueva postura por parte del Poder Judicial de algunos pocos países parece emerger. Por ejemplo, en América del Sur, en un caso reciente (*Ekmedkiján*, 1992), la Corte Suprema de Argentina, por primera vez, reconoció la primacía de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre las leyes ordinarias, sosteniendo que, en el *cas d'espèce*, el artículo 14(1), de la Convención Americana, aunque conteniendo referencia a la ley (nacional), era directamente aplicable; la referida sentencia tomó expresamente en cuenta la séptima Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 1986, según la cual las normas que garantizan los derechos son presumiblemente de aplicabilidad directa. Y, en América Central, más recientemente, poco después de concluir este Curso, en sentencia de 12 de mayo de 1995, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, al decidir sobre un recurso de inconstitucionalidad, sostuvo que la quinta Opinión Consultiva de la Corte Interamericana, de 1985, sobre la *Colegiación Obligatoria de Periodistas*, emitida por solicitud de Costa Rica, obligaba este país. Acrecentó significativamente que los tratados de derechos humanos que garantizan derechos en mayor alcance que la Constitución tienen primacía sobre esta última. La Corte Suprema de Costa Rica tornó suya, con los mismos argumentos e *ipsis literis*, la quinta Opinión Consultiva de la Corte Interamericana.

19 Algunas Constituciones recientes de países latinoamericanos se refieren expresamente a los tratados de derechos humanos y –con fraseologías distintas– conceden un tratamiento especial o diferenciado también en el plano del derecho interno a los derechos y garantías individuales internacionalmente consagrados. Lo ilustran, por ejemplo, las Constituciones de Guatemala de 1985 (artículo 46), de Perú de 1978 (artículo 105, restringido por la 4a. disposición final y transitoria resultante del

presión práctica a esta coincidencia de propósito entre el derecho internacional y el derecho público interno, cuyas consecuencias siguen todavía jurídicamente inexploradas hasta la fecha.

No nos omitimos de señalar los momentos históricos distintos por los cuales pasan los tres sistemas regionales de protección existentes, a saber, el nuestro, el europeo y el africano. En el ámbito de este último, hoy día se discute la posibilidad de creación futura de una Corte Africana de Derechos Humanos para complementar la labor de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En el ámbito de nuestro sistema se contemplan las posibilidades y vías de lograr una más estrecha coordinación entre la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Y en el ámbito del sistema europeo, por medio del Protocolo n. 11 a la Convención Europea de Derechos Humanos, adoptado en mayo de 1994, se prevé la fusión de la Comisión y la Corte Europea de Derechos Humanos, hacia la creación de un único órgano –judicial– de supervisión, una nueva Corte Europea de Derechos Humanos, que en el futuro operaría como una verdadera Corte Constitucional Europea.

Cada sistema regional tiene su propia trayectoria, funciona en su propio ritmo y vive su propio momento histórico. Pero todos los esfuerzos corrientes se dirigen al gradual fortalecimiento de cada uno. Los sistemas regionales existentes han sido seguidos recientemente por la Carta Árabe de Derechos Humanos de 1994, y sigue abierto el debate en cuanto a la posibilidad de que el continente asiático pueda también contar en el futuro con un sistema regional de protección de los derechos humanos. Las perspectivas de los sistemas regionales de protección deben ser consideradas necesariamente dentro del marco de la universalidad de los derechos humanos. La universalidad no equivale a la uniformidad; al contrario, es enriquecida por las particularidades regionales. La universalidad se impone tanto en el plano normativo como en el operativo (la no-selectividad).

referendum constitucional de 1993), de Nicaragua de 1987 (artículo 46), de Brasil de 1988 (artículo 5(2)), de Chile con la reforma constitucional de 1989 (artículo 5(II)), de Colombia de 1991 (artículo 93), y de Argentina con la reforma de 1994 (artículo 75(22)).

El legado de la reciente II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) es válido también para el sistema interamericano y demás sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Este legado se caracteriza sobre todo por la visión integrada y global de todos los derechos humanos; por la atención especial a los más necesitados de protección (los más carentes y vulnerables); por la dimensión temporal (con medidas de prevención y de seguimiento) de la protección; por la omnipresencia de los derechos humanos. Esta última se concreta en el reconocimiento de que los derechos humanos se imponen a todos (no sólo a los Estados, sino también a los organismos internacionales, a los grupos privados y a los particulares), en toda parte, a todo momento, acarreando así obligaciones *erga omnes*.

Hay todavía un largo camino que recorrer, por cuanto violaciones de derechos humanos continúan a ocurrir en todas partes, pero la reacción y respuesta inmediatas a tales violaciones son hoy mucho más fuertes que en el pasado. En realidad, somos privilegiados por vivir en un mundo en el cual la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con la promoción y protección de los derechos humanos por todos y en todas partes corresponde a un nuevo *ethos*, universalmente afirmado, acarreando, como ya señalamos, obligaciones *erga omnes*. Estamos, en última instancia, en medio a un proceso de construcción de una cultura universal de observancia de los derechos humanos. En este propósito un rol importante está reservado, en nuestro continente, al sistema interamericano de protección de los derechos humanos de modo general, y a sus órganos de supervisión en particular.

San José de Costa Rica,
23 de abril de 1995.

A.A.C.T.

ABSTRACT

Any evaluation and consideration of the future of the inter-American system of human rights protection ought to take into account its development in recent decades. Such evolution can be divided into five stages. The first consisted of the antecedents of the system, marked by the adoption of international instruments of varying legal contents and effects (conventions and resolutions addressing specific categories of rights or situations). The second stage, of formation of the system, was characterized by the solitary and central role of the Inter-American Commission of Human Rights and the gradual expansion of its powers. The third stage, of conventional institutionalization of the system, was inaugurated with the entry into force, in mid-1978, of the 1969 American Convention on Human Rights. The consolidation of the system - fourth stage - began in the early eighties, with two significant developments. First, the jurisprudential construction of the Inter-American Court of Human Rights (in the exercise of its advisory and contentious jurisdictions, and of the ordering of interim measures of protection). And secondly, the adoption of the two Additional Protocols to the American Convention so far (on economic, social and cultural rights, in 1988, and on the abolition of the death penalty, in 1990, respectively), and of the sectorial Inter-American Conventions (against torture, 1985; against disappearances of persons, 1994; and on eradication of violence against women, 1994), besides other relevant initiatives. In the operation of the American Convention, ways have been devised to achieve the co-ordination of its mechanism with those of other systems of human rights protection. It is highly desirable that the American Convention is ratified, and the compulsory jurisdiction of the Inter-American Court is recognized, by all States of the continent.

As we now enter the fifth stage, that of the much-needed improvement of the system, the following recommendations are made *de lege ferenda* to that effect: as to the composition of the two supervisory organs - the Inter-American Commission and Court of Human Rights, - besides the strict observance of the requisites set forth in the American Convention, the establishment of a clear regime of incompatibilities as an additional guarantee of the total independence and impartiality of those organs; as to the working conditions, nowadays precarious, the allocation of a consid-

erable increase of human and material resources so that those two organs may fully fulfil their duties of protection. The operation of the mechanism of protection may be improved at all stages of the procedure. The opening of cases should be prompt and non-selective. The Commission's decisions on admissibility should be pronounced *in limine litis*, should be particularly well-founded and not reopened before the Court. The Commission's decisions on cases not sent to the Court should count on a follow-up procedure to verify compliance by States. The *dossiers* of cases forwarded by the Commission to the Court should be carefully prepared, so that the Court need not reopen the fact-finding already undertaken by the Commission and may concentrate itself on building a solid case-law.

In addition, clear criteria should be devised by the Commission for the *renvoi* of cases to the Court (e.g., if they concern fundamental [non-derogable] rights, or questions which may generate a jurisprudential contribution to the interpretation and application of the American Convention; or if they concern questions susceptible of judicial settlement; all submitted on a non-selective basis). The procedure should be improved so as to achieve a greater balance between the parties (e.g., notification of all information to both of them, at all stages). Only in quite exceptional cases should the Court consider joining preliminary objections of admissibility to the merits, and only with a particularly solid juridical foundation. The Court should avoid any procedural "incident" (e.g., withdrawal of a case) that may render the alleged victims wholly defenseless; the Court is master of its own jurisdiction, and should retain it, even more so as superior interests, of international *ordre public*, are at stake. The alleged victims (or their legal representatives) should be granted *locus standi in judicio* before the Court (according to clear criteria previously and carefully established), as we cannot conceive rights without the juridical capacity to vindicate them. Such *locus standi* is a guarantee of equality of arms (*égalité des armes*) and due process of law, that secures a better balance between the parties and the exercise of freedom of expression, better instructs the case, guarantees the transparency of the process to the benefit of all concerned, and puts an end to the ambiguity of the present role of the Commission. Moreover, in cases of proved human rights violations, the reparations and indemnities are to be granted to the individual victims themselves (or their relatives or heirs).

Such recognition of the *jus standi* of individuals would contribute to the much-needed “jurisdictionalization” of the procedure under the American Convention, besides crystallizing the international legal personality and capacity of individuals in the contemporary international law of human rights in the American continent. From *locus standi* we should evolve, perhaps in the next century, to the individual’s right to seize directly the Inter-American Court, as the sole supervisory organ of the American Convention in the future. Despite the undeniable advances in the inter-American system (from 1948 to 1995), there clearly remains a long way to go. The system should be improved so as to respond to the current diversity of sources of violations of human rights, with measures of prevention as well as follow-up. The inter-American system, like the other regional systems of protection, should be approached in the light of the universality of human rights. The contemporary recognition of the legitimacy of the concern of the whole international community with the promotion and protection of human rights by all and everywhere corresponds to a new *ethos*, universally acknowledged, bringing about obligations *erga omnes*.

RÉSUMÉ

Toute évaluation et considération sur le futur du système inter-américain de protection des droits de l'homme devrait prendre en compte les développements qu'il a connu pendant ces dernières décennies. Une telle évolution peut distinguer cinq étapes. La première consista en l'établissement des antécédents du système, marquée par l'adoption d'instruments internationaux de caractère et effets juridiques variables (conventions et résolutions concernant des catégories de droits et de situations spécifiques). La seconde étape, celle de la formation du système, fut caractérisée par le rôle solitaire et central de la Commission Inter-américaine des Droits de l'Homme et par l'expansion progressive de ses pouvoirs. La troisième étape, celle de l'institutionnalisation conventionnelle du système, fut inaugurée avec l'entrée en vigueur, vers la moitié de l'année 1978, de la Convention Américaine des Droits de l'Homme de 1969. La consolidation du système, la quatrième étape, débuta dans les premières années de la décennie 1980, avec deux développements significatifs. Tout d'abord, la construction jurisprudentielle de la Cour Inter-américaine des Droits de l'Homme (dans l'exercice de ses compétences consultative et contentieuse, et dans l'adoption de mesures provisoires de protection). Et deuxièmement, l'adoption des deux Protocoles Additionnels à la Convention Américaine jusqu'à présent (sur les droits économiques, sociaux et culturels, en 1988, et sur l'abolition de la peine capitale, en 1990, respectivement), ainsi que des Conventions Inter-américaines sectorielles (contre la torture, 1985; contre la disparition de personnes, 1994; et pour l'élimination de la violence contre la femme, 1994), parmi d'autres initiatives importantes. Pour ce qui est du fonctionnement de la Convention Américaine, des moyens ont été conçus pour parvenir à la coordination de son mécanisme avec ceux d'autres systèmes de protection des droits de l'homme. Il est hautement souhaitable que la Convention Américaine soit ratifiée, et que la compétence obligatoire de la Cour Inter-américaine soit reconnue, par tous les États du continent.

Comme nous rentrons maintenant dans la cinquième étape, celle de la nécessaire amélioration du système, les recommandations suivantes sont présentées *de lege ferenda* à cet effet: en ce qui concerne la composition des organes de supervision - la Commission et la Cour Inter-américaines, - en

plus de l'observation stricte des exigences stipulées dans la Convention Américaine, l'établissement d'un régime clair d'incompatibilités comme une garantie additionnelle de la totale indépendance et impartialité de ces organes; en ce qui concerne les conditions de travail, actuellement précaires, il est nécessaire d'augmenter substantiellement les ressources humaines et matérielles de façon à ce que ces deux organes puissent remplir pleinement leurs devoirs de protection. Le fonctionnement du mécanisme de protection doit être amélioré à l'ensemble des étapes de la procédure. L'ouverture des cas doit être rapide et non-selective. Les décisions de la Commission affaires l'admissibilité doivent être prononcées *in limine litis*, et doivent être particulièrement bien-fondées en droit et non réouvertes devant la Cour. Les décisions de la Commission sur les affaires qui ne sont pas envoyées à la Cour devraient compter avec une procédure efficace de suivi pour vérifier le respect par les Etats des décisions. Les *dossiers* des affaires soumis par la Commission à la Cour doivent être préparés avec grand soin, de façon à ce que la Cour n'ai pas besoin de réouvrir la détermination des faits (*fact finding*) déjà entreprise par la Commission et puisse se concentrer elle-même sur la construction d'une jurisprudence solide.

En plus, la Commission doit concevoir des critères clairs pour le renvoi des affaires à la Cour (par exemple, s'il s'agit de droits fondamentaux [non-dérogeables], ou des questions qui pourraient générer une contribution jurisprudentielle à l'interprétation et à l'application de la Convention Américaine; ou s'il s'agit de questions susceptibles de règlement judiciaire, toutes soumises sur une base non-sélective). La procédure doit être améliorée de façon telle qu'on puisse parvenir à un meilleur équilibre entre les parties (par exemple, la notification de toute information aux deux parties, dans toutes les étapes de la procédure). Seulement dans des affaires tout à fait exceptionnelles la Cour devrait considérer de joindre des exceptions préliminaires de l'admissibilité au fond, et uniquement en se basant sur une solide argumentation juridique. La Cour devrait éviter tout "incident" de procédure (e.g., retrait d'une affaire) qui pourrait rendre des préputées victimes dépourvues de toute défense: la Cour est maître de sa propre compétence, et devrait la retenir, et plus encore une fois que des intérêts supérieurs, d'*ordre public* international, sont en jeu. Les préputées victimes (ou leurs représentants légaux) devraient avoir *locus standi in judicio* devant la Cour (selon des critères clairs et soigneusement prédefinis),

car on ne peut concevoir de droits sans la capacité juridique pour les revendiquer. Un tel *locus standi* est une garantie de l'égalité des armes (*equality of arms*) et d'un procès juste et équitable (*due process of law*), qui permet un meilleur équilibre entre les parties et l'exercice de liberté d'expression, ainsi qu'une meilleure instruction des affaires, garantit la transparence du procès pour le bénéfice de tous ceux qu'il concerne, et met fin à l'ambiguité du rôle actuel de la Commission. En plus, dans les cas de violations de droits de l'homme dûment prouvées, les réparations et indemnités sont versées aux victimes individuelles elles-mêmes (ou à leurs parents ou héritiers).

Une telle reconnaissance du *jus standi* des individus doit contribuer à la nécessaire "juridictionnalisation" de la procédure d'après la Convention Américaine, en plus de cristalliser la personnalité et la capacité juridiques internationales des individus en droit international des droits de l'homme contemporain dans le continent américain. Du *locus standi* nous devrions évoluer, peut être le prochain siècle, vers un droit individuel de saisine directe de la Cour, comme le seul organe de supervision de la Convention Américaine dans le futur. Malgré l'indéniable avancée du système inter-américain des droits de l'homme (de 1948 jusqu'à 1995), il reste encore clairement un long chemin à parcourir. Le système devrait s'améliorer de façon à répondre à l'actuelle diversité des sources de violations des droits de l'homme, avec des mesures de prévention ainsi que de suivi. Le système inter-américain, comme d'autres systèmes régionaux, doit être abordé à la lumière de l'universalité des droits de l'homme. La reconnaissance contemporaine de la légitimité de l'intérêt de toute la communauté internationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme par tous et partout correspond à un nouvel *ethos*, universellement reconnu, donnant naissance à des obligations *erga omnes*.