

Evolución del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*

Por Lorena Goslinga Remírez[†]

Introducción

El Sistema Interamericano de promoción y protección de derechos humanos se desarrolló en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el curso de los últimos cuarenta años, como una réplica regional del movimiento universal y europeo de generar mecanismos internacionales de protección para los derechos humanos. El Sistema Interamericano se basa en la labor de dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en la ciudad de Washington, D.C., y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en la ciudad de San José de Costa Rica.

I. Antecedentes

A. Orígenes y Evolución Histórica

El Sistema Interamericano se inició formalmente en 1948, con la aprobación de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, año en que se adoptó, además, la *Carta de la OEA*, proclamando ambos instrumentos los derechos fundamentales de la persona humana como principios fundamentales de la Organización.

Esta Declaración fue adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana (Resolución XXX), realizada en Bogotá, en mayo de 1948, "como el sistema inicial de protección que los Estado Americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias" (párrafo considerativo cuarto de la Declaración). La vocación americana hacia los

* Trabajo elaborado en cumplimiento a lo establecido en el artículo 27, fracción IX, del Acuerdo General de Administración V/2006 del Comité de Publicaciones y Promoción Educativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la beca otorgada para participar en un programa de actualización *in situ* en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en la ciudad de San José, Costa Rica, del 18 al 29 de septiembre de 2006.

[†] Secretaria de Estudio y Cuenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adscrita a la Ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

derechos humanos ya estaba presente en la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz de 1945) y en el acervo común cultural y jurídicos de los Estados de la región, razón que facilitó que este documento fuera adoptado aún antes que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Con el tiempo pudo percibirse la falta de un órgano específicamente encargado de monitorear los avances y retrocesos de los derechos humanos en el hemisferio, y por ello en 1959, en Washington, D.C., se creó la Comisión Interamericana, siendo elegidos al año siguiente sus primeros siete miembros. Para llevar a cabo esta misión, la Comisión fue dotada de facultades para analizar la información sobre la situación de derechos humanos en el continente americano, pedir la información pertinente a los Estados Miembros, y hacer recomendaciones a los países con el fin de proteger los derechos humanos en la región. La Comisión mantuvo este rol de "vigilancia" de la situación de los derechos humanos en las Américas hasta 1996, año en que se empezó a analizar peticiones individuales y a hacer recomendaciones a los Estados involucrados en casos de violaciones a derechos fundamentales. Con el paso del tiempo los Estados de la región decidieron emular a Europa, estableciendo un órgano judicial que complementara el trabajo de la Comisión, adoptándose la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*.

La Convención entró en vigor en 1978 estableciéndose al año siguiente la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. La Corte tiene como objetivo principal interpretar y aplicar la Convención emitiendo sentencias vinculantes que obligan a los Estados Partes. A este tribunal se le encomendaron dos funciones: una de carácter consultivo, dando su opinión jurídica sobre temas específicos a solicitud de la Comisión o de cualquier Estado Miembro de la OEA, ya sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales del Sistema Interamericano, ya sobre la interpretación de éstos últimos. La otra competencia es de carácter contencioso y jurisdiccional, que la faculta para emitir decisiones sobre casos individuales sometidos a este órgano después de que se han tramitado ante la Comisión y siempre que el Estado involucrado hubiera reconocido con anterioridad la jurisdicción obligatoria de la Corte. Además de crear la Corte, la Convención otorgó a la Comisión facultades de supervisión de las obligaciones impuestas por ella a los estados. Por último, facultó a ambos órganos a darse sus propios reglamentos y estatutos internos, aunque siempre de manera acorde a la Convención.

Desde 1959, la Comisión Interamericana comenzó a funcionar como un órgano de promoción de derechos humanos entre los Estados miembros de la OEA y a actuar

como una instancia internacional efectiva para víctimas de violaciones de derechos humanos a quienes les había sido negada la justicia en sus propios países, es decir, de manera supletoria al derecho interno.

Durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, la Comisión tuvo que afrontar una situación de violaciones sistemáticas de los derechos humanos a manos de diversos gobiernos autoritarios y/o dictatoriales de la región, habiendo realizado informes o visitas a los mismos.

La CIDH se constituyó en un órgano principal de la OEA con la reforma del entonces artículo 51 de la Carta de la Organización bajo el Protocolo de Buenos Aires adoptado en 1967.

La reforma de la Carta, que entró en vigencia en 1970, hace referencia a la Comisión en sus entonces artículos 112 y 150. El primero de esos artículos hace referencia a una Comisión Interamericana de Derechos Humanos y le asigna como función principal la tarea de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia” y expresa que “una convención interamericana sobre derechos humanos” debe determinar “la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como la de los otros órganos encargados de esa materia”. Por su parte, el artículo 150 asigna a la Comisión la función de “velar por la observancia de tales derechos” hasta la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otro lado, la Corte Interamericana funcionó en sus inicios, en 1979, como un órgano consultivo y pasó la mayor parte de los ochenta emitiendo diversas opiniones sobre asuntos cruciales relacionados con los derechos humanos. Sin embargo, a fines de esa década, la Corte dictó su primera e histórica sentencia, que cambió radicalmente el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

En 1989, la Corte dictó sentencia en el Caso Velásquez Rodríguez, condenando al Estado de Honduras por una política oficial de desapariciones en el país. Esta sentencia estableció un marco histórico y demostró la potencialidad del Sistema Interamericano como un mecanismo para probar violaciones de derechos humanos, buscar reparaciones para las víctimas y lograr cambios en los países de la región, donde, por ese entonces, comenzaba el fin de una época de dictaduras. El momento era propio para que el Sistema Interamericano se probara como un mecanismo maduro y por tanto listo para enfrentar a las necesidades de los derechos humanos en el Continente.

Si bien las sentencias en procedimientos contenciosos implican una interpretación de los tratados de derechos humanos, son las opiniones consultivas las que implican mayores y más sustanciales elementos de construcción teórica y de la aplicación, en última instancia, de los mecanismos particulares de interpretación de los tratados de derechos humanos en un ámbito que por definición no significa la solución de una situación de hecho particular.

B. Marco Legal y Composición

En la actualidad, la Comisión y la Corte actúan en función a lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Estatutos, aprobados por los Estados en el período de sesiones de la Asamblea General, y sus Reglamentos, aprobados por los propios comisionados, sobre la base de los principios y líneas de acción señalados en los instrumentos señalados.

Adicionalmente otras convenciones fueron adoptadas en el marco de la OEA, otorgándole a la Comisión y a la Corte atribuciones de supervisión de obligaciones adicionales a las conferidas por la Declaración y la Convención:

- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura: aprobada en 1985, entró en vigor en 1987.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador): aprobada en 1988, entró en vigor en 1999.
- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte: aprobada en 1990, aún no ha entrado en vigor.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará): aprobada y entrada en vigor en 1995.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas: aprobada y entrada en vigor en 1996.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad: aprobada en 1999 y entrada en vigor en 2001.

Cabe señalar que un determinado número de países debe ratificar una convención para que ella sea aprobada ante a la OEA y entre en vigor.

C. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

Como ya se ha explicado anteriormente, la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 18 de julio de 1978, constituyó un paso fundamental en el fortalecimiento del sistema de protección y permitió incrementar la efectividad de la Comisión, establecer una Corte y modificar la naturaleza jurídica de los instrumentos en los que se basa la estructura institucional.

Según establece el primer párrafo de su Preámbulo, la Convención Americana tiene como propósito “consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. En su parte primera, establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos así como su deber de adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivo el goce de tales derechos. A continuación, la Convención define los derechos y libertades protegidos, principalmente, los derechos civiles y políticos. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, al momento de adoptar la Convención los Estados sólo se comprometieron a “adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos..., por vía legislativa u otros medios apropiados” (artículo 26).

En su segunda parte, la Convención Americana establece los medios de protección la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a los que declara órganos competentes “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados partes de la Convención”. Las funciones y facultades de la Comisión aparecen enunciadas en los artículos 41 a 43 y los artículos 44 a 51 establecen el procedimiento referido al régimen de peticiones individuales.

D. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión y la Corte están compuestas cada una por siete miembros, propuestos y elegidos por los Estados miembros de la OEA y por los Estados Partes de la Convención Americana, respectivamente. La duración del mandato de Comisionados es de cuatro años, mientras que los jueces de la Corte actúan por períodos de seis años. Los miembros de ambos órganos son reelegibles por una única vez y trabajan a tiempo

parcial, reuniéndose generalmente en dos períodos de sesiones extraordinarias. Tanto la Comisión como la Corte tienen una Secretaría que funciona de manera permanente. La Secretaría de la Comisión está encabezada por el Dr. Santiago Cantón, y la de la Corte por el Dr. Manuel Ventura Robles.

El desarrollo del Sistema Interamericano, en particular durante los últimos años, ha alcanzado cambios importantes en su dinámica y en el papel de los diversos actores involucrados con su trabajo. Los nuevos procedimientos de la Comisión y la Corte Interamericana en vigor desde mediados de 2001, fueron la culminación de varios años de discusiones entre los Estados Miembros de la OEA, los órganos del Sistema Interamericano y la sociedad civil de la región.

El Estatuto de la Comisión fue aprobado en el noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (La Paz, 1979). Su artículo 1, en concordancia con el antiguo artículo 112 de la Carta de la OEA, define a la Comisión como “un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

El Estatuto refleja las importantes innovaciones introducidas por la Convención Americana con relación a la Comisión. Así, es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que representa a todos los Estados miembros de la OEA, y no los Comisionados, como establecía el Estatuto anterior. La jerarquía institucional de sus miembros corresponde actualmente a la jerarquía a la que fue elevada la Comisión (artículo 51 de la Carta reformada). Los siete miembros que la integran son elegidos por la Asamblea General por un período de cuatro años (artículo 3) y no por el Consejo de la Organización, como se preveía en el anterior Estatuto. Cabe destacar que la función de llenar las vacantes que se presentaren corresponde, de acuerdo al artículo 11, al Consejo Permanente de la OEA. En lo que se refiere a la organización interna de la CIDH, el nuevo Estatuto establece los cargos de Presidente, Vicepresidente y Segundo Vicepresidente, con un mandato de un año, pudiendo ser respectivamente reelegidos una sola vez en cada período de cuatro años.

El Estatuto vigente distingue claramente las atribuciones de la Comisión respecto de los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de aquellas referidas a los Estados miembros de la Organización que no son partes en la Convención. Respecto a estos últimos, la competencia de la Comisión se basa en las disposiciones de la Carta de la OEA y la práctica de la CIDH. La competencia de la Comisión con relación a los Estados partes en la Convención Americana emana de dicho instrumento. Las atribuciones que el Estatuto confiere a la Comisión con relación a los

Estados miembros de la Organización que no son partes en la Convención Americana son similares a las previstas en el Estatuto anterior. Las disposiciones referentes a las funciones y atribuciones de la CIDH están contenidas en los artículos 18, 19 y 20 del Estatuto.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó un nuevo Reglamento en el 109 período extraordinario de sesiones celebrado en diciembre de 2000. El nuevo Reglamento entró en vigencia el 1 de mayo de 2001.

El Título I del Reglamento consta de 5 capítulos que contienen las normas sobre la naturaleza y composición de la Comisión, sus miembros, la directiva, la Secretaría Ejecutiva y el funcionamiento de la CIDH.

El Título II establece el procedimiento aplicable, conforme al Estatuto, a los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a aquellos Estados que no son partes en dicho instrumento. Asimismo, las disposiciones de este Título regulan las investigaciones *in loco* conducidas por la Comisión, sus informes anuales, generales y especiales, y la celebración de audiencias.

El Título III del Reglamento se refiere a las relaciones de la Comisión con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Capítulo I define lo referente a delegados, asesores, testigos y peritos, y el Capítulo II regula el procedimiento a seguir cuando la CIDH decide llevar un caso ante la Corte, de conformidad con el artículo 61 de la Convención Americana.

Por último, el Título IV establece las disposiciones finales referentes a la interpretación del Reglamento, su modificación y entrada en vigencia.

1. Las Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

De acuerdo al artículo 18 del citado Estatuto, el mismo que desarrolla lo establecido en el artículo 41 de la Convención Americana, la Comisión tiene las siguientes atribuciones:

- a. Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. Formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, y también disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos;

- c. Preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d. Solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre la medida que adopten en materia de derechos humanos;
- e. Atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización, le formule cualquier Estado miembros sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ese Estado y, dentro de sus posibilidades, prestar el asesoramiento que le soliciten;
- f. Rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización, en el cual se tenga debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los Estados que no son partes;
- g. Practicar observaciones *in loco* en un Estado, con la anuencia o la invitación del gobierno respectivo, y
- h. Presentar al Secretario General el programa-presupuesto de la Comisión para que éste lo someta a la Asamblea General.

La función más conocida de la Comisión es la de monitorear y reportar la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros de la OEA y es el primer órgano que acoge este procedimiento de peticiones individuales. Toda persona, grupo de personas u organizaciones pueden presentar una denuncia ante la Comisión, alegando la violación de derechos humanos protegidos por la Convención y/o la Declaración Americanas. La Comisión estudia aquellas peticiones en las que se alega que los agentes de un Estado han cometido una violación a los derechos humanos protegidos por la diversas convenciones interamericanas sobre derechos humanos por acción u omisión, han faltado a su deber de prevenir una violación de los derechos humanos, o han fallado en hacer un seguimiento adecuado y responsable cuando se ha producido ya una violación, que incluya la investigación y sanción de los responsables, así como el pago de una indemnización a la víctima.

2. Procedimiento de las peticiones presentadas ante la Comisión

Hay tres fases de procedimiento para un caso ante la Comisión:

1. La presentación de la petición: cuando se comunica a la Comisión los hechos y la razón por la cual el caso está siendo llevado ante ella, siendo evaluada la misma por la Secretaría Ejecutiva a fin de determinar si cumple con los requisitos de admisibilidad; en esta etapa, una vez que la Secretaría Ejecutiva considera

preliminarmente que la petición cumpliría los requisitos de admisibilidad, se corre traslado al Estado para conocer su posición ;

2. La admisibilidad del caso: donde la Comisión determina si el caso reúne todos los requisitos necesarios y si tiene jurisdicción para decidirlo;
3. La etapa de fondo: donde se define si un Estado es responsable por las violaciones alegadas y de qué manera debe proceder con relación al caso.

La presentación de una petición referente a la violación de algunos de los derechos reconocidos en los instrumentos del Sistema Interamericano, deberá estar dirigida a la Comisión. Antes de transmitir las partes pertinentes de la petición al Estado demandado, la Comisión hace una revisión inicial para determinar si ésta reúne los requisitos establecidos por las normas internacionales. Uno de los requisitos más discutidos durante esta etapa es si se ha agotado los recursos internos, correspondiente al peticionario demostrar que todas sus tentativas de resolver el caso y buscar justicia utilizando los recursos internos disponibles en el país han fallado. Es decir que el caso debe haber pasado por las instancias judiciales adecuadas en el país ante de llegar al nivel internacional. Si tales vías no se encuentran agotadas, la víctima todavía puede probar que las tentativas por utilizarlas han fracasado, ya sea porque no otorgaban las garantías propias de un debido proceso, o bien porque el acceso efectivo les fue negado o hubo un retardo injustificado en la decisión de los recursos. La Comisión, entonces, solicitará información al gobierno involucrado, que en principio tiene un plazo de dos meses, prorrogables, para presentar una respuesta. Después de esta ronda inicial, la Comisión podrá solicitar que ambas partes presenten observaciones adicionales, ya sea por escrito o en una audiencia, antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición.

Cuando la Comisión tiene toda la información necesaria para definir si tramitará el caso o no, publica un informe de admisibilidad o inadmisibilidad. Si la Comisión adopta un informe de admisibilidad, la petición es registrada como caso y se inicia el procedimiento de fondo, sobre el cual los peticionarios y el Estado deben pronunciarse. En esta etapa, la Comisión ofrece sus buenos oficios a las partes para iniciar un diálogo que lleve a una solución amistosa del caso, en el cual normalmente se incluyen reparaciones de distintos tipos, tales como, investigación de los hechos, castigo para los responsables de las violaciones o reformas de carácter legal, entre otras. Si se logra una solución amistosa, la Comisión aprueba un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si eso no es posible, pasa a examinar los alegatos, las pruebas, la información suministrada por las partes desde el principio del trámite, y excepcionalmente la información recolectada a través de visitas in loco al país en cuestión para fundamentar su decisión.

Una vez que cuenta con la información y la prueba suficientes como para decidir sobre el caso, la Comisión emite un informe de fondo que contiene, luego de un análisis de las diversas comunicaciones enviadas por el gobierno y los peticionarios, una resolución que determina si el Estado denunciado incurrió o no en violación de los derechos protegidos. Si la Comisión determina que el país violó los derechos de la víctima, concluye el caso formulando las recomendaciones tendientes a la solución. Este informe, remitido únicamente al Estado, tiene carácter confidencial y suele denominarse *Informe del Artículo 50*. Si el Estado no responde y/o no cumple con las recomendaciones en un cierto plazo, la Comisión tiene dos opciones. La primera opción es emitir el *Informe Definitivo* que envía tanto a los peticionarios como al Estado, dándole otro plazo, esta vez más breve, para cumplir con las recomendaciones. Agotada esa segunda oportunidad, la Comisión publica el Informe en su página de Internet y lo incluye en su Informe Anual dirigido a la Asamblea General de la OEA. Después de la publicación del informe, continúa solicitando información al Estado sobre las medidas de cumplimiento de las recomendaciones.

La segunda opción, si el Estado se niega a cumplir las recomendaciones del informe del artículo 50 (al responder que nos está de acuerdo con las recomendaciones o simplemente guardar silencio) y el país involucrado ha ratificado la jurisdicción contenciosa de la Corte, la Comisión notifica a los peticionarios para que presenten su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte Interamericana. Si el Estado ha aceptado la jurisdicción de la Corte, los copeticionarios se muestran de acuerdo y si la Comisión considera que el Estado no ha cumplido con las recomendaciones contenidas en su Informe de fondo, puede someter el caso a la Corte. Para tomar esta determinación la Comisión considerará fundamentalmente si se ha hecho justicia en el caso.

Cuando el caso no pueda ser sometido a la Corte y el asunto fue resuelto, la Comisión podrá emitir un informe definitivo que contenga su opinión, sus conclusiones finales y sus recomendaciones y lo incluye en su Informe Anual dirigido a la Asamblea General de la OEA. Después de la publicación del informe, continúa solicitando información al Estado sobre las medidas de cumplimiento de las recomendaciones.

Antes de la adopción de los nuevos reglamentos de la Comisión y la Corte, las víctimas y los peticionarios podrían actuar como asesores de la Comisión ante la Corte, y sólo tenían la posibilidad de actuar de manera independiente en la última etapa del litigio del caso, en las reparaciones. A partir de mayo de 2001, fecha en que entró en vigor el nuevo Reglamento, la Comisión presenta una demanda ante la Corte. Este escrito se

comunica al Estado involucrado, al denunciante original, a la presunta víctima, sus familiares o sus representantes, quienes disponen de un plazo de 30 días para presentar ante la Corte misma, de manera independiente, sus solicitudes, argumentos y pruebas acerca del caso. Así, la fijación de un procedimiento para determinar la presentación de los casos a la jurisdicción de la Corte con una activa participación de los peticionarios, y la concesión de un estatus independiente a las víctimas y sus representantes ante la Corte, permiten que éstos adquieran un papel central en el desarrollo del proceso. Este nuevo procedimiento da mayores posibilidades de acceso a la jurisdicción del tribunal y constituye un importante cambio en la dinámica del Sistema Interamericano.

Sin embargo, los nuevos Reglamentos también han traído una serie de problemas puesto que al facilitar el acceso directo de la víctima (*ius standi*) al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. El principal es que ahora se requiere de aumento significativo en la labor del trámite de un caso, teniendo en vista su eventual presentación ante la Corte y el impacto que ello es capaz de generar en el fortalecimiento de los derechos humanos en las Américas. Ello implica, tal como lo ha reiterado el Presidente de la Corte, Dr. Antonio Cancado, una documentación y una argumentación de mucha mayor profundidad, lo que se traduce en gastos adicionales, a veces demasiado elevados para que los peticionarios puedan afrontarlos.

La presentación del caso ante la Corte marca el inicio del procedimiento ante este órgano y tiene tres etapas:

1. Excepciones preliminares: en donde el Estado interpone las cuestiones de forma por las que considera que el caso no puede ser admitido;
2. Fondo: en donde se tratan las supuestas violaciones a la Convención o a cualquier otro instrumento sobre el cual la Corte tenga competencia; y
3. Reparaciones: en donde se discuten las indemnizaciones que el Estado debe pagar a las víctimas o sus familiares, y otras medidas que permitan la reparación integral del caso. Estas etapas ante la Corte se llevan a cabo mediante audiencias y escritos.

Finalmente, cabe destacar que el impacto del Sistema Interamericano depende en gran medida de la voluntad política de los estados para que cumplan con las recomendaciones de la Comisión y las decisiones de la Corte (las mismas que sí son vinculantes). La presión política en el ámbito nacional e internacional, muchas veces impulsada por los medios de comunicación, juega un rol fundamental para la efectiva implementación de medidas del Sistema Interamericano en un país. Asimismo, la

permeabilidad de los poderes del Estado y los mecanismos de implementación de las decisiones también favorecen la mayor eficacia del sistema.

II. Estado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre los años 2001 y 2005 – el Programa de Fortalecimiento del Sistema Interamericano

El Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos tiene tres vertientes:

1. Aumentar la eficacia del Sistema como un instrumento de protección de los derechos humanos.
2. Asegurar que el proceso de reforma del Sistema sea lo más abierto, transparente y participativo posible.
3. Alentar a los gobiernos para adecuar sus prácticas, legislación y jurisprudencia a las normas internacionales de derechos humanos.

A. Características

Este proceso ha tenido las siguientes características más destacadas:

1. Mandatos de la Cumbre de Québec

Como se ha podido apreciar, el proceso de fortalecimiento del sistema de derechos humanos ha seguido un proceso gradual.

En tal sentido, es de particular importancia tomar nota de los últimos avances en este proceso, los mismos que se concretaron en la Declaración y el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, adoptados en la ciudad de Québec, Canadá, realizada en el año 2001.

Los mandatos fueron en las siguientes áreas:

- a) La universalización del sistema interamericano de derechos humanos;
- b) El cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- c) La facilitación del acceso de las personas al sistema interamericano de derechos humanos;

- d) El incremento sustancial de los presupuestos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fin de que en un plazo razonable los órganos del sistema puedan atender sus crecientes actividades y responsabilidades; y
- e) El examen de la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos funcionen de manera permanente teniendo en cuenta, entre otros elementos, los criterios de dichos órganos.

En estas cinco áreas, se han experimentado diversos avances pero, asimismo, resistencias, sobre todo de parte de los Estados Unidos y, en menor medida, de Canadá.

a. Universalización del sistema interamericano de derechos humanos

En lo que respecta a la universalización del sistema interamericano de derechos humanos, a pesar de que casi la totalidad de los Estados han suscrito, ratificado o adherido a los diversos instrumentos del sistema de protección de los derechos humanos, Estados Unidos se ha opuesto a la profundización del mismo, debiendo destacarse que alega razones de índole doméstico para suscribir la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos. Canadá, por su parte, tampoco ha suscrito dicha Convención por dificultades de su legislación interna pero, a diferencia de Estados Unidos, no lidera una oposición al progreso del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos.

En lo que respecta al Perú, nuestro país es parte de todos los instrumentos interamericanos, con excepción del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte – la misma que aún no ha entrado en vigor – debido a que aún existe una disposición constitucional que conserva dicha pena sólo para la tipificación de traición a la patria en los casos de guerra exterior.

En el XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General, realizado en San José de Costa Rica, en junio de 2001, se aprobó una resolución sobre la materia: la No. AG/RES. 1829 (XXXI-O/01) titulada “Apoyo a los Instrumentos Interamericanos de Derechos Humanos”, la misma que tenía por objeto fomentar la firma y ratificación, ratificación o adhesión, según sea el caso, de todos los instrumentos hemisféricos de derechos humanos. Esta resolución fue aprobada con las reservas de Jamaica y Trinidad y Tobago.

Posteriormente, no ha sido posible aprobar otras resoluciones con un tenor parecido por la firme oposición de los Estados Unidos.

b. Cumplimiento de las decisiones de la Corte y seguimiento de las recomendaciones de la Comisión

Sólo es aplicable a los 24 Estados Partes de la Convención Americana la obligatoriedad de la jurisdicción de la Corte. Sin embargo, la totalidad de los países miembros del sistema interamericano deben seguir las recomendaciones de la CIDH, aunque las mismas no tienen carácter vinculante, por lo que en caso que un Estado no Parte de la Convención, como los Estados Unidos, no acate las recomendaciones de la Comisión, no existe manera de coactarlo.

Se han aprobado todos los años, sucesivamente, sendas resoluciones sobre Observaciones y recomendaciones al informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, en las cuales se manifiesta el apoyo de los Estados a dichos organismos.

c. Facilitación del acceso de las personas al sistema interamericano de derechos humanos

El acceso directo de la víctima es uno de los objetivos últimos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos que se basa en el reconocimiento internacional de la personería jurídica de la persona humana en cuanto sujeto de derecho internacional. En tal sentido, se han realizado las citadas reformas del sistema por medio de las modificaciones de los reglamentos de la Comisión y de la Corte.

Este principio ha contado con el decidido apoyo del Perú y de otros Estados del sistema. En tal sentido, en el XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General, realizado en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002, se aprobó una resolución sobre el "acceso de la víctima a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ius standi) y su puesta en práctica".

Sin embargo, en el año 2003 no se aprobó una resolución expresa sobre la materia, debido a que por falta de mayor financiamiento no sería posible facilitar el acceso directo de las personas a la Corte sin evitar el peligro que la misma colapse.

d. Incremento sustancial de los presupuestos de la Corte Interamericana y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En las sucesivas resoluciones que se aprueban año a año, sobre las Observaciones y Recomendaciones de los Informes presentados por ambos organismos, siempre se incluye un párrafo en que se encomienda al Consejo Permanente que en los próximos ejercicios financieros promueva un adecuado incremento de los recursos asignados a la Corte Interamericana y a la CIDH, respectivamente.

Asimismo, algunos Estados Miembros, como es el caso de México, han realizado importantes aportes económicos directos a la Corte y/o a la Comisión. Sin embargo, dichos aportes han sido vistos con desconfianza por muchos, puesto que se teme que los mismos puedan crear una imagen que ponga en peligro la independencia de dichos organismos.

En tal sentido, lo necesario es que el propio Consejo Permanente, por medio de la Comisión de Asuntos Administrativo y Presupuestarios, reestructure la asignación presupuestaria a dichos organismos. Sin embargo, hasta la fecha, la voluntad política expresa de algunos Estados no se ha concretado en una acción política efectiva que consiga que la Organización cambie su política y priorice financieramente a dichos organismos.

e. Funcionamiento Permanente de la Corte Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casi la totalidad de Estados, incluyendo el Perú, han manifestado su interés en el funcionamiento permanente de ambos organismos a fin de fortalecer el sistema de protección y promoción de los derechos humanos. De este, por ejemplo, la CIDH no sesionaría sólo dos meses al año, sino que los comisionados se reunirían permanentemente, con salarios y ya no dietas mensuales, a fin de evaluar situaciones y peticiones sobre derechos humanos.

En este tema, a pesar de las voluntades e intereses expresados, no ha sido posible avanzar sustancialmente porque, como se ha indicado arriba, aún no se cuenta con los recursos financieros suficientes para permitir semejantes cambios reglamentarios.

2. Cambio en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión

La Secretaría Ejecutiva tiene un rol crucial porque la Comisión no se reúne permanentemente sino normalmente dos veces al año, durante el período de audiencias. La misma es el único órgano permanente de la Comisión y, por lo tanto, la principal y única instancia que mantiene contacto permanente con los agentes del Estado, los peticionarios y los representantes de las Organizaciones No Gubernamentales defensoras de derechos humanos, informando de sus gestiones a los comisionados, quienes se encuentran en sus lugares de residencia habitual.

Además, ésta se convierte la primera y única instancia decisoria si las peticiones presentadas cumplen con los requisitos de admisibilidad por lo que adquiere la función fundamental de "filtro", determinando qué peticiones serán notificadas a los Estados, con las consecuentes consecuencias políticas y jurídicas.

Hasta el año 2000, el ciudadano argentino Jorge Taiana se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana. Bajo su dirección, la Comisión logró dar importantes pasos en la defensa y promoción de los derechos humanos en el continente, aumentando su importancia política e incrementando, en una medida sin precedentes, el número de casos tramitados, así como su naturaleza jurídica.

Posteriormente, el Dr. Santiago Cantón, también de nacionalidad argentina, fue designado como nuevo Secretario Ejecutivo de la Comisión. El se desempeñó anteriormente como Relator Especial para la Libertad de Expresión, desde 1998.

3. Coalición de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)

Desde 1997 se ha consolidado la *Coalición de ONG's* como la vía para abrir un espacio de discusión mediante el cual se puedan canalizar diferentes iniciativas, facilitar diferentes iniciativas, garantizando la participación e incidencia de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos en el continente. Esta coalición goza del respaldo de más de 300 organizaciones de la región. Pueden destacarse como las principales propulsoras, las siguientes organizaciones:

- la Comisión Colombiana de Juristas,
- el Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo",
- Human Rights Watch,
- International Human Rights Group,
- el Programa Venezolana de Educación y Acción en Derechos Humanos (PROVEA),

- la Red Mexicana de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”,
- Derechos y Democracia,
- Amnistía Internacional,
- la Comisión Internacional de Juristas,
- la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú, y
- el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

Esta coalición se reúne dos veces por año, convocada por CEJIL, con ocasión de las sesiones de la Comisión Interamericana en Washington, para dar seguimiento y debatir los temas de derechos humanos que se tratan en los órganos políticos de la OEA.

Esta coalición ha contado con el valioso apoyo de algunos Estados Miembros, en particular Costa Rica, en obtener un mayor protagonismo en el sistema interamericano, no sólo en los períodos ordinarios de sesiones, sino también en las sesiones de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP). La CAJP ha organizado sesiones especiales temáticas a fin de escuchar las posiciones e iniciativas de las organizaciones no gubernamentales, habiendo tenido éstas un papel importante en temas tales como la protección del medio ambiente, los trabajadores migratorios, los defensores de los derechos humanos, entre otros.

Respecto a este último tema, se han aprobado sucesivas resoluciones sobre la materia, en las que se ha expresado el respaldo de la Organización a la tarea que desarrollan, en el plano nacional y regional, los defensores de los derechos humanos, reconociendo su valiosa contribución en la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en el Hemisferio.

Fuentes consultadas:

ABREU BURELLI, Alirio. "La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", publicado en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2005.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Reparaciones", publicado en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2005.

MEDINA QUIROGA, Cecilia. "Las Obligaciones de los Estados Bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos", publicado en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2005.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Documentos básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano: Actualizado a junio de 2005*, San José, Costa Rica, 2005.

URQUILLA BONILLA, Carlos Rafael. *El Derecho Internacional y el Derecho Interno en el Ámbito de los Derechos Humanos: La Construcción del Derecho de los Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2006.