

REVISTA  
**IIDH**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. —Nº1 (Enero/junio 1985)-  
—San José, C.R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos - Publicaciones periódicas.

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

© 1995, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

© Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramación, montaje electrónico de artes finales e impresión litográfica:  
MARS Editores, S.A

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A.P. 10.081 (1000) San José, Costa Rica.

*Se solicita atenderse a las normas siguientes:*

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor; título del artículo; nombre de la revista (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf. y dirección postal). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

LA REVISTA IIDH ES PUBLICADA SEMESTRALMENTE. EL PRECIO ANUAL ES DE US\$30.00. EL PRECIO DEL NÚMERO SUELTO ES DE US\$17.00. ESTOS PRECIOS INCLUYEN EL COSTO DE ENVÍO POR CORREO REGULAR.

TODOS LOS PAGOS DEBEN DE SER HECHOS EN CHEQUES DE BANCOS NORTEAMERICANOS O GIROS POSTALES, A NOMBRE DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. RESIDENTES EN COSTA RICA PUEDEN UTILIZAR CHEQUES LOCALES EN DÓLARES. SE REQUIERE EL PAGO PREVIO PARA CUALQUIER ENVÍO.

DIRIGIR TODAS LAS ÓRDENES DE SUSCRIPCIÓN A LA UNIDAD EDITORIAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 10.081 (1000) SAN JOSÉ, COSTA RICA.

LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS, INTERESADAS EN ADQUIRIR LA REVISTA IIDH, MEDIANTE CANJE DE SUS PROPIAS PUBLICACIONES PUEDEN ESCRIBIR A LA UNIDAD EDITORIAL, REVISTA IIDH, INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 10.081 (1000), SAN JOSÉ, COSTA RICA, FAX: (506) 234-0955.

## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN ..... 7

#### INTRODUCCIÓN

Observaciones sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos en vísperas de la Asamblea General de la OEA (San José, junio de 2001) ..... 13  
*Pedro Nikken*

#### PARTE I

##### REFORMA DE LOS REGLAMENTOS DE LA CORTE Y LA COMISIÓN INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

El nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000): La emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos .... 45  
*Antônio Augusto Cançado Trindade*

Consideraciones sobre la reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ..... 73  
*Juan E. Méndez*

#### PARTE II

##### FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Pasos Firmes hacia el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos ..... 81  
*Roberto Rojas*

Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos ..... 91  
*Carlos M. Ayala Corao*

El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	129
<i>Manuel E. Ventura Robles</i>	
El financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos .....	151
<i>César Gaviria Trujillo</i>	
Derechos humanos y la Organización de los Estados Americanos, 1999-2000 .....	189
<i>Ariel Dulitzky y Felipe González</i>	
El papel de los actores del sistema interamericano en el proceso de fortalecimiento .....	237
<i>Marcela Briceño-Donn</i>	
Desafíos de la comunidad de derechos humanos de cara a la Asamblea General de la OEA .....	245
<i>Viviana Krsticevic</i>	
Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al sistema interamericano de protección de los derechos humanos .....	259
<i>Carlos Rafael Urquilla</i>	

## PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar la Revista IIDH 30-31, especialmente dedicada al fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, tema central de la XXXI Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que se llevará a cabo en San José, Costa Rica del 3 al 5 de junio del 2001.

Creemos que este es uno de los momentos cruciales para el fortalecimiento de nuestro sistema regional de protección de derechos humanos. Desde 1996, año que se inició el proceso de debate en torno al sistema interamericano, el IIDH, organismo auxiliar de la Corte y Comisión Interamericanas, no sólo ha seguido de cerca este proceso sino que ha hecho innumerables aportes mediante seminarios, foros, participación en los debates en los órganos políticos de la OEA, brindando su opinión técnica, fortaleciendo los procesos de participación de la sociedad civil en los debates. Asimismo, todas estas acciones se completaron con publicaciones del más alto nivel académico, tal como son las obras *El sistema interamericano de derechos humanos, aspectos institucionales y procesales* del profesor Faúndez Ledesma y *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, editado por Juan E. Méndez y Francisco Cox. En este sentido, la Revista IIDH 30-31 brinda nuevos elementos para el debate y profundiza algunos de los contenidos de aquellas obras.

Las contribuciones de los autores, a quienes queremos expresar nuestro agradecimiento por su desinteresado esfuerzo, muestran un crisol de opiniones que, a pesar de enfoques distintos, coinciden en la urgencia de fortalecer el sistema interamericano por vías alternas, no necesariamente excluyentes.

Comienza nuestra publicación con un abarcativo y profundo análisis de los distintos aspectos que se plantean en torno al debate del fortalecimiento a cargo del señor Pedro Nikken, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Entre ellos, los problemas que traería una reforma a la Convención Americana a la vez que

puntualiza las implicancias y desafíos de las recientes reformas reglamentarias, en particular las capacidades otorgadas a las víctimas en el proceso. Asimismo, nos recuerda el rol de los Estados como garantes del sistema interamericano, de la necesidad de “internalización” del sistema regional de protección como una institución más de nuestras democracias. Finalmente, llama la atención sobre problemas contenidos en algunas de las propuestas que serán presentadas en la próxima Asamblea General de la OEA, tales como el financiamiento del sistema y la dedicación de los titulares de los órganos de protección. Se trata sin duda de una contribución fundamental e iluminadora por una de las personas que más conoce nuestro sistema de protección.

El hecho más importante de los últimos años en nuestro sistema regional lo constituye la reforma de los reglamentos de los órganos de protección y por ello se ha considerado digno de destacar con un Capítulo especial estas reformas. En este sentido, *Antonio A. Cançado Trindade*, Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, logra magistralmente resumir todos los procesos de reforma que ha sufrido el Reglamento de la Corte a partir de ensayos jurisprudenciales y experiencias administrativas, casi anecdóticas, que fueron impulsando cambios reglamentarios hasta llegar a una última versión que él llama “Reglamento 2000”, que representa un esfuerzo sostenido por darle cada vez mayor participación directa a la víctima de violaciones a los derechos humanos explorando las posibilidades que la misma Convención Americana presenta. Se pasa así, después de más de 20 años de establecimiento de la Corte, de una participación tímida, a un verdadero *locus standi in judicio*. Deja entrever al final de su documento, la necesidad de dar el paso fundamental: el *jus standi*, lo cual requiere, en su opinión, una modificación de la Convención Americana por la vía de un Protocolo. Por su parte, *Juan Méndez*, Vicepresidente Segundo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero antes que eso, un litigante experimentado ante el sistema interamericano, académico y profesor universitario, nos informa de los principales cambios y repercusiones que tendrá la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Comisión Interamericana, destacando el esfuerzo por simplificar y acortar los plazos del proceso ante dicho órgano, pero sobre todo, para aumentar la participación y opinión de las víctimas en lo que podría ser el cambio más revolucionario: los criterios de envío de casos a la Corte Interamericana y mayor apertura en su sometimiento a partir de la exigencia de mayoría absoluta de los miembros de la Comisión para su no envío.

En el siguiente Capítulo se encontrará un rico análisis sobre otros aspectos más generales del fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. Comenzamos con el señor *Roberto Rojas*, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica, país que más

allá de ser anfitrión de la próxima Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, se destaca como propulsor de varias iniciativas para el fortalecimiento del sistema interamericano. Su artículo, es un reflejo de esos esfuerzos significativos que nos documenta claramente el aspecto político del proceso generado hasta este momento.

En su artículo “Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos”, el señor *Carlos Ayala Corao*, ex Presidente de la Comisión Interamericana, se anticipa a los cambios y propone reformas a los Reglamentos de los órganos del sistema interamericano. Muchas de sus sugerencias, ya fueron acogidas en los nuevos Reglamentos. Sin embargo, el mayor aporte de su artículo es que siempre obliga al lector a buscar la “utilidad” que pudieran tener las reformas propuestas y nos provoca a ser cautos y rigurosos en el análisis.

Por su parte, el Secretario de la Corte Interamericana, *Manuel E. Ventura Robles*, sistematiza todos los esfuerzos realizados en el ámbito de la OEA para reformar y fortalecer el sistema interamericano, iniciando con las propuestas del Secretario General en 1996, hasta las últimas resoluciones de la Asamblea General que ya lograron provocar reformas a los Reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y específicamente da su visión sobre el futuro de la Corte Interamericana.

El Secretario General de la OEA, *César Gaviria Trujillo*, muestra su preocupación por el fortalecimiento del sistema interamericano; sugiere y propone cambios; provoca interés y reta a los órganos políticos de la OEA para que asuman su cuota de responsabilidad de dotar al sistema de los recursos financieros y humanos indispensables para darles mayor permanencia institucional a la Comisión y la Corte Interamericanas, incluso presenta cifras de presupuestos que deberían aprobarse para crear esas condiciones mínimas de funcionamiento.

Los señores *Ariel Dulitzky* y *Felipe González*, del “International Human Rights Law Group”, presentan un trabajo minucioso, una suerte de memoria o informe respecto al tratamiento de los derechos humanos por parte de la OEA durante el período comprendido entre la Asamblea General en Guatemala, en 1999, hasta la Asamblea anterior efectuada en Canadá, en el 2000. El mérito indiscutible es que no se queda en lo descriptivo, sino que genera crítica constructiva respecto del papel del Consejo Permanente de la OEA y reseña el rol de nuevos actores dentro de esa Organización, como es el caso de la sociedad civil.

En este sentido, *Marcela Briceño-Donn*, ex funcionaria de la Cancillería Colombiana, muestra una faceta de su experiencia institucional dentro del

sistema interamericano de protección de derechos humanos. Sus aportes reflejan, además, una visión como parte activa que fue en casos tramitados ante el Sistema contra su país, así como el conocimiento orgánico cuando tuvo alguna participación dentro de la Comisión Interamericana.

La Directora Ejecutiva del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *Viviana Krsticevic*, nos presenta un análisis de la discusión sobre el fortalecimiento del sistema interamericano, desde el punto de vista institucional del organismo que representa. Este precede a la transcripción de la minuta de posición de un grupo de ONG de la región sobre el tema –presentada a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA en sesión que convocara al inicio del año en curso su Presidenta, la Embajadora Margarita Escobar–, por medio de la cual aporta una idea más clara del alcance de la posición de CEJIL a nivel regional.

Finalmente, *Carlos Rafael Urquilla*, joven litigante ante el sistema interamericano, especialmente vinculado con la temática de los derechos económicos, sociales y culturales, nos hace un desafío para que busquemos nuevas fórmulas e interpretaciones novedosas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para obtener mejores resultados desde la óptica del principio *pro homine*. Al final de la lectura de su artículo, quedamos conminados a hacer una relectura de la Convención Americana con otra visión o análisis para que busquemos soluciones aún inexploradas.

Esperamos, con este número especial de la Revista IIDH, contribuir a que el proceso de fortalecimiento del sistema interamericano no sea una iniciativa cíclica, sino una constante que se vea reflejada en el acontecer académico y en la práctica que corresponde hacer a los órganos involucrados y especialmente, en el papel más activo que debe tener la víctima de violaciones a los derechos humanos. Por nuestra parte, el IIDH mantendrá abiertos todos los espacios posibles para facilitar el debate y la divulgación de todas las ideas generadoras de esa dinámica permanente.

Para terminar, no queremos dejar de agradecer al Ilustrado Gobierno de Costa Rica la confianza que ha dado al IIDH para que se constituya en su apoyo dentro del proceso previo a la XXXI Asamblea General en lo que respecta a la participación de la sociedad civil, ideal que se plasmó en un Convenio firmado con su Cancillería en diciembre del 2000. Asimismo, queremos agradecer la colaboración de Víctor Rodríguez Rescia en el trabajo de edición y a USAID por hacer posible este número.

*Roberto Cuéllar*  
Director Ejecutivo

**PARTE II**

**FORTALECIMIENTO DEL  
SISTEMA INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS**

# EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS\*

César Gaviria Trujillo\*

## Introducción

La promoción y la protección de los derechos humanos siempre han estado entre los mandatos principales de la OEA. Para hacer realidad esa visión de acción colectiva, los Estados Miembros de la Organización crearon el sistema interamericano de derechos humanos. Sus dos órganos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington D.C., y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte), con asiento en San José, Costa Rica, se han granjeado un respeto, quizás sin paralelo, en la historia de nuestras instituciones hemisféricas.

Sin embargo, existe la idea clara de que el financiamiento del sistema de derechos humanos es cada vez más inadecuado. Lo que se necesita, ante todo, es un mayor volumen de recursos destinado al sistema. Además, una fuente de financiamiento más racional y previsible corregiría algunas de las dificultades actuales del sistema.

Este trabajo procura abordar una cuestión específica planteada por el grupo *ad hoc* sobre derechos humanos, que fue creado por un grupo de Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio reunidos en San José, Costa Rica. Esa preocupación específica se refiere a las implicaciones que tiene para el presupuesto regular de la OEA, atender las necesidades de los órganos de derechos humanos.

---

\* Informe elaborado por la Oficina del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos para el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre los Derechos Humanos, creado por los Ministros de Relaciones Exteriores reunidos el 22 de noviembre de 1999 en San José, Costa Rica. Abril 28, 2000.

Como respuesta a esta cuestión, proponemos, primero, enmarcar el tema dentro del panorama más amplio de la actual situación financiera de la OEA, concentrándonos luego en las finanzas de los propios órganos de derechos humanos. Posteriormente, esbozaremos dos posibles escenarios financieros utilizando datos proporcionados por la CIDH y la Corte. En aras de la sencillez, los escenarios parten esencialmente del supuesto de que la operación básica de los propios mecanismos no cambiará fundamentalmente en el transcurso de ese tiempo. Pero, también es útil ilustrar el costo separado de nuevas ideas, lo que es presentado en una sección aparte. En la sección final, procuramos aunar y contextualizar la discusión financiera, y analizar las implicaciones que ésta tiene para la OEA, para su presupuesto regular y para los Estados Miembros.

### I. Las finanzas de la OEA: una mala situación que se empeora

El panorama financiero de la OEA ha sido difícil durante años y es probable que empeore. Se prevé que los ingresos de la Organización se sigan deteriorando tanto en términos nominales como reales. Dicha tendencia tiene varias explicaciones.

En primer lugar, los ingresos recibidos a través de las cuotas, la fuente más importante de financiamiento de la Organización (95% en 1999), han venido disminuyendo sostenidamente desde 1996, tanto en términos reales como nominales.

En términos nominales, el ingreso por concepto de cuotas representó sólo US\$67,5 millones en 1999, en comparación con los US\$67,6 millones recaudados por este concepto en 1998. Además, corresponde señalar que, de todos los recursos recibidos durante el año pasado, US\$36 millones (53,3%) corresponden a pagos de cuotas del año 1999. La diferencia, US\$31,6 millones (46,7%), provienen del pago de cuotas atrasadas de años anteriores.

El ingreso de la Organización por concepto de cuotas en términos reales ha venido disminuyendo desde 1995. Ello se debe a que el plan de cuotas no ha sido enmendado desde 1994, cuando fue fijado en US\$73,7 millones (con vigencia desde 1995), lo que significa que los aumentos de la inflación han venido desde entonces reduciendo la capacidad financiera de la Organización.

Dado que la Organización ha venido funcionando cada año con menos recursos en términos reales, puede decirse que la Secretaría ha generado un ahorro para los países miembros del orden de los US\$25 millones en términos reales entre 1995 y 2000. Este ahorro se ha producido en efecto de dos

maneras: por un lado, incrementando la productividad y la eficiencia de la Secretaría y, por el otro, reduciendo los montos destinados a ciertos mandatos para los que no se pudo obtener fuentes de financiamiento. Algunos de los recortes que hemos logrado son el resultado de una reducción de actividades en áreas que fueron indicadas como prioridades por los países miembros pero que, debido a las restricciones financieras, no pudieron ser ejecutadas.

El Secretario General ha reiterado su convicción de que la realización de recortes de esta manera no constituye una función adecuada de la Secretaría, dado que su obligación es la ejecución y el cumplimiento de los mandatos de los Estados Miembros en la forma más efectiva posible. Cuando el ahorro significa no ejecutar lo que se ha definido como actividades prioritarias, en realidad, no es un ahorro, sino una pérdida en términos de los servicios que la Organización debiera estar prestando. Sin embargo, debido a los problemas presupuestarios (el congelamiento de las cuotas) y a problemas de liquidez (el no pago de las cuotas) la Secretaría se ha visto obligada a adaptar sus servicios a sus limitaciones financieras.

#### A. Análisis del presupuesto del año 1999: El Fondo Regular

El presupuesto de una organización como la nuestra refleja sus prioridades políticas; en nuestro caso, estas se expresan a través de los mandatos aprobados por la Asamblea General. Por ejemplo, en 1999, el presupuesto presentó un monto de US\$80 millones del Fondo Regular, cifra que resulta de valorar y cuantificar las prioridades asignadas en el presupuesto para el año 2000, con previsiones adicionales para nuevos mandatos y obligaciones.

Por instrucción de la Asamblea General, el proyecto de presupuesto no superó los US\$80 millones<sup>1</sup>, suponiendo que la suma recibida por el pago de cuotas alcanza dicho nivel. Ello representa la suma recibida a través de las cuotas de los Estados Miembros, el ingreso estimado por intereses, las contribuciones de apoyo técnico y administrativo del Fondo Específico, y otros ingresos.

En orden a reflejar el mandato de la Asamblea General con respecto a las fuentes de financiamiento, en el año 2000, la Secretaría optó por dividir la presentación del presupuesto en dos amplias categorías:

La primera corresponde a las actividades que actualmente desarrolla la Secretaría. Este presupuesto es de US\$76 millones que, como se indica más

1 AG/RES. 1697 (XXIX-O/99).

adelante, sería financiado con ingresos que la Secretaría espera recibir durante el 2001. Esto supone que los países miembros pagarán todas las cuotas asignadas para el año 2001, por un monto total de US\$73,7 millones.

La segunda categoría, que representa US\$4 millones, corresponde a los mandatos y actividades para los cuales aún no se ha obtenido fuente de financiamiento. Estos US\$4 millones para actividades sólo serán ejecutados si la Organización obtiene ingresos adicionales mediante un aumento en los niveles actuales de las cuotas, un mayor ingreso por concepto de intereses o un incremento en las contribuciones de apoyo técnico y administrativo de los fondos específicos.

El presupuesto para el año 2001 representa un esfuerzo por maximizar los recursos disponibles, teniendo en cuenta la situación económica que enfrentan nuestros países miembros, así como las prioridades políticas que ellos mismos han establecido. Sin embargo, es preciso señalar que durante el proceso de preparación del presupuesto, se identificaron mandatos y necesidades adicionales, que no pudieron ser incluidos dentro de los US\$80 millones. Estas necesidades representan US\$3,7 millones adicionales. La diferencia entre el proyecto de presupuesto de la Corte para el 2001 de aproximadamente US\$1,5 millones y el presupuesto asignado de US\$1,1 millones queda comprendida en esta categoría.

#### *Distribución de fondos por sectores y áreas prioritarias*

Los recursos del Fondo Regular se distribuyen de acuerdo con las áreas prioritarias. Esta información se indica a continuación y, además, en el apéndice 1 en forma de gráfico:

- Las áreas de la administración general recibirán US\$17,4 millones (21,8%) y el apoyo a los órganos políticos será de US\$15,6 millones (19,5%).
- La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD), recibirá US\$11,8 millones (14,7%). De este monto, US\$8,7 millones (10,8%) se destinarán a becas. Los restantes US\$3,1 millones (3,9%) se destinarán a los gastos de cooperación y administración de la AICD.
- Conferencias y reuniones de los órganos políticos: US\$7,9 millones (9,8%).
- Oficinas de la Secretaría General en los Estados Miembros US\$6,5 millones (8,1%).

- **Derechos Humanos: US\$4,6 millones (5,7%), distribuidos aproximadamente CIDH \$3.5m (4,4%), Corte \$1.1m (1.4%)**
- Democracia: US\$3,4 millones (4,3%).
- Se han incluido US\$300.000 (0,4%) para descargar los mandatos de la Asamblea General en Canadá.
- La distribución entre otras áreas prioritarias es la siguiente: Comercio, US\$2,3 millones (2,9%); Asuntos Jurídicos, US\$3,4 millones (4,2%); Oficina Ejecutiva de la CICAD, US\$2,4 millones (3,0%); Desarrollo Sostenible, US\$1,7 millones (2,2%); Turismo y Organización Caribeña de Turismo (CTO), US\$0,7 millones (0,9%).

#### *B. Fondos Específicos (anteriormente denominados fondos voluntarios)*

En 1999, se recibieron cerca de US\$37 millones en contribuciones de los países a los fondos específicos. Estos recursos han permitido que la Secretaría financie programas en áreas prioritarias mediante el uso de fondos externos.

En particular, en el caso de cuatro áreas, los recursos de los fondos específicos fueron esenciales para la ejecución de las actividades de la Organización en 1999:

- La Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente ejecutó programas por unos US\$6,9 millones, de los cuales sólo el 17,5% fue financiado por recursos del Fondo Regular.
- La CICAD ejecutó programas por US\$3,2 millones, de los cuales sólo el 34,5% fue financiado con recursos del Fondo Regular.
- La UPD ejecutó programas por US\$15,9 millones, de los cuales sólo el 16,3% fue financiado con recursos del Fondo Regular.
- **DERECHOS HUMANOS ejecutó programas por US\$4.5 millones, de los cuales el 88% fue financiado con recursos del Fondo Regular.**

La Secretaría seguirá procurando atraer recursos externos para el financiamiento de los mandatos y de las actividades de la Organización durante el año 2001.

## II. Las finanzas de los órganos de derechos humanos

En comparación con otras áreas de la OEA en el presupuesto, el sistema de derechos humanos ha sido bien contemplado. Ello es, por supuesto, reflejo de la prioridad que los Estados Miembros otorgan a esta parte de la labor de la Organización.<sup>2</sup> Sin embargo, en aspectos significativos, los órganos de derechos humanos son también víctimas de este panorama financiero difícil.

### *Los Fondos Específicos y los derechos humanos*

Si bien nuestro análisis se concentra fundamentalmente en el financiamiento del sistema por el Fondo Regular, es importante comprender el impacto de los Fondos Específicos en esta discusión.

Las dificultades financieras generales han llevado a que ambos órganos del sistema dependen sustancialmente de los fondos específicos. Los fondos específicos están abiertos a las contribuciones de virtualmente cualquier fuente o país, incluso de Estados Miembros que realizan una contribución además de su cuota al fondo regular. Es importante subrayar que estos fondos específicos han sido y siguen siendo utilizados para operaciones en mandatos básicos. Por ejemplo, la CIDH ha utilizado los fondos específicos para las visitas *in loco*, para los costos vinculados a la defensa de casos ante la Corte, las relatorías, el desarrollo de la administración de la información, la publicación de documentos (incluido el informe anual) y el mejoramiento de los servicios de biblioteca. Haciendo un uso más tradicional de los fondos específicos, la CIDH también los ha utilizado para complementar la labor sobre derechos de los indígenas, para publicar un manual de derechos humanos y para donar material de derechos humanos a las universidades de América Latina.

La Corte, por su parte, ha utilizado los fondos específicos para financiar el departamento de publicaciones (equipo y recursos humanos) y para documentos, artículos y libros, así como para la página de la Corte en la red.

<sup>2</sup> Sin embargo, se pueden hacer otras comparaciones ilustrativas. Mientras que la OEA gasta el 5,2% de su presupuesto en derechos humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos tiene una prioridad presupuestaria mucho mayor en la labor del Consejo de Europa. Del total del presupuesto del Consejo de Europa para 1999, de más de mil millones de francos franceses, el 19% —aproximadamente US\$147 millones— se destinaron a la Corte y a otros programas de derechos humanos. Aunque esta cifra no se puede extraer con claridad del presupuesto del Consejo de Europa, un funcionario de la Corte informó que el presupuesto operativo de ese órgano es de aproximadamente 164 millones de francos franceses, es decir, unos US\$24 millones. Además, el Consejo de Europa patrocina la labor de derechos humanos de otras organizaciones y ello no está incluido en estas cifras (HRLJ, Vol. 20, No. 1-3, pág. 114).

Además, la Corte utiliza los fondos específicos para financiar los costos de la contratación local de personal administrativo y asistentes letrados. En el año 2000, la Unión Europea concluyó una donación por una sola vez a la Corte, destinada a la actualización de sus publicaciones, incluyendo su informe anual.

Fondos específicos particulares están atados a los intereses individuales expresados por los Estados Miembros. También están estrechamente relacionados con la capacidad y la voluntad de los Estados Miembros —tal vez como respuesta a sus propias dificultades fiscales— para donar recursos. No se trata de fondos con los que se pueda contar todos los años para financiar las operaciones. Dicho en otras palabras, dadas las dificultades generales de la época, el recurso a los fondos específicos a lo largo de los años ha introducido distorsiones en el esquema de financiamiento en que la CIDH y la Corte deben operar. Esta cuestión que afecta a los órganos de derechos humanos, no es el único dentro del Sistema de la OEA, pero puede afirmarse, sin duda que, en razón de la naturaleza del sistema de derechos humanos y de su relación singular con los Estados Miembros, el problema en esta esfera es particularmente perjudicial. Por ejemplo, lejos de planear la labor de derechos humanos de acuerdo con las necesidades más acuciantes, con frecuencia el presupuesto disponible o previsible determina el plan de trabajo de derechos humanos para el año, incluyendo el número de visitas *in loco*, el número de sesiones, el número de publicaciones, etc.

Un aspecto crítico de la problemática del tema financiero de los órganos de derechos humanos, entonces, es la racionalización de la cuestión de las fuentes de financiamiento.

### *A. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Finanzas y Proyecciones*

#### *1. Consideraciones generales*

El retorno a la democracia en la mayoría de los países de la región no ha supuesto una disminución de presentación de causas y procesos en derechos humanos. Todo lo contrario, al levantarse los regímenes represivos, una mayor transparencia social evidencia una gran cantidad de espacios de violación de los derechos fundamentales, y la incapacidad relativa de varios de los sistemas judiciales nacionales para encontrar una solución adecuada ante el elevado número de violaciones.

Sin perjuicio de los éxitos alcanzados por el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos durante los últimos veinte años, las proyecciones presupuestarias que se han preparado para el funcionamiento

to de la Corte y el desarrollo de las actividades que ellos encierran, tienen como intención permitir en una forma sistemática la revisión de mecanismos, normativa y eficacia que son urgentes, dado el creciente número de demandas incoadas por concepto de violaciones de derechos humanos, así como la evidente necesidad por perfeccionar el acceso directo de las víctimas. Desde la perspectiva de los propios Estados partes, de múltiples expertos así como de una gran cantidad de ciudadanos de los países del Continente, es urgente someter al sistema a un proceso de mejoramiento cuidadoso para que sea más accesible, efectivo, eficiente, dinámico y capaz de cubrir las crecientes demandas que la sociedad democrática y la protección de los derechos humanos demandan.

Existe coincidencia casi unánime de que, a pesar de sus enormes avances y presencia hemisférica, se trata de un sistema de protección en cierto respecto entrabado dentro de un esquema de financiamiento sin el dinamismo necesario para cumplir con las exigencias de justicia pronta y cumplida, principio básico de derechos humanos, consagrado por la propia Convención Americana.

## *2. Situación financiera actual de la Corte: 2000 y 2001 Propuesto*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al no ser un órgano permanente, desarrolla su trabajo en sesiones ordinarias y extraordinarias que se celebran en su sede en San José de Costa Rica, para lo cual los jueces deben viajar desde sus respectivos países en esas fechas. Durante los últimos cinco años, la Corte enfrentó un aumento sustancial en el número de casos, opiniones consultivas y medidas provisionales que son sometidos a su consideración.

Sin embargo, el presupuesto de la Corte se ha mantenido estático durante los últimos tres años en un monto de US\$1,114,900.00, el cual no ha permitido cubrir adecuadamente año con año el constante incremento de los costos de operación por el volumen de casos que maneja, así como el costo adicional que representa la inflación acumulada durante los últimos tres años.

Este presupuesto solamente permite el funcionamiento de la Corte con el mínimo de los recursos, con el consecuente deterioro de los servicios que se deben prestar para el adecuado trabajo del Tribunal. Normalmente se hacen recortes o eliminan actividades importantes para no cerrar o terminar el año fiscal con déficit presupuestario.

Por esta razón, la Corte preparó un proyecto de presupuesto para el año 2001 a ser sometido a la Asamblea General de la OEA por US\$1,521,682.27

que representa un monto ajustado que permitiría a la Corte desarrollar sus funciones en forma más holgada, aunque en forma no permanente, durante el próximo año. Este proyecto de presupuesto pretende mejorar la disponibilidad de recursos humanos para la operación del Tribunal, así como atender en forma más adecuada el desarrollo de las cuatro sesiones proyectadas para este año, las visitas a la Sede de la OEA y la operación general de la Secretaría.

## **Información General Aplicable al Funcionamiento Contable de la Corte**

Seguidamente se hace una descripción general de las metas que componen la operación anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reflejada en su presupuesto y en los cuadros siguientes. Adicionalmente, dentro del primer cuadro existen explicaciones sobre otros temas.

Los proyectos de presupuesto preparados por la Corte están divididos en diez metas. La meta primera corresponde a los recursos humanos de la Secretaría de la Corte compuesto por abogados, asistentes y personal administrativo. Las metas tercera a sexta a la celebración de períodos ordinarios de sesiones; la meta séptima a la asistencia del Presidente, el Vicepresidente y el Secretario de la Corte a la Asamblea General de la Organización; las metas octava y novena a reuniones en la sede de la Organización con diversas Comisiones especializadas y la meta décima al funcionamiento regular de la Secretaría del Tribunal.

### *Metas 3 a 6: Sesiones Ordinarias de la Corte*

Para el año 2000, la Organización de los Estados Americanos aprobó los fondos necesarios para realizar cuatro sesiones anuales, las cuales tienen una duración promedio de dos semanas.

Durante el último lustro, la Corte enfrentó un aumento sustancial en el número de casos, opiniones consultivas y medidas provisionales que son sometidos a su consideración, por lo que se han ajustado los niveles de presupuesto para que los recursos humanos y materiales correspondan a la necesidad básica de cumplir con los programas de sesiones diseñados a partir de 1998 y que se mantienen aún para el desarrollo de las actividades del año 2000 así como dentro del Proyecto de Presupuesto del año 2001. Esta situación varía con respecto al proyecto de presupuesto elaborado con el fin de planificar el funcionamiento permanente del Tribunal, en el sentido de que allí las sesiones serán realizadas conforme surja la necesidad (ver Apéndice 2 sobre Corte Permanente). Por esta razón, el proyecto sometido a la consideración de la Honorable Comisión de Asuntos Presupuestarios de la OEA proponía también la celebración de cuatro sesiones ordinarias

para el año de 2000 y 2001, con el propósito de mantener un nivel óptimo de trabajo, acorde con la necesidad de tramitar eficientemente un grupo cada vez mayor de asuntos.

Una función elemental de esas sesiones es resolver los casos presentados a la Corte en cualesquiera de las siguientes cuatro etapas procesales: excepciones preliminares, fondo, reparaciones y supervisión de cumplimiento de la sentencia. Cada una de estas etapas involucra una distinta problemática y, en consecuencia, genera gastos de diversa naturaleza. Por ejemplo, si bien en la etapa de excepciones preliminares las audiencias públicas tienen un carácter excepcional, en las etapas de fondo y reparaciones dichas audiencias son esenciales para proveer a la Corte los elementos de juicio necesarios para emitir una sentencia.

En las audiencias mencionadas se escuchan los testimonios ofrecidos tanto por el Estado demandado como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En la práctica, escuchar estos testimonios consume períodos sustanciales de cada sesión. En promedio, la Corte escucha de cuatro a seis testimonios durante un día de audiencias públicas. Tomando en consideración este dato, tomaría al Tribunal mucho más de 30 días de audiencia pública escuchar todos los testimonios y experticias que están pendientes hasta el momento durante un año de trabajo. La gravedad de esta situación se torna obvia cuando se considera que para el resto del año 2000 e igual situación sucede para el año 2001, el Tribunal sesionará un total de 44 días cada año (según se ha presupuestado), de los cuales pocos son los que han podido ser reservados para la celebración de audiencias públicas.

Una vez que el procedimiento oral ha concluido, la Corte delibera sobre el fondo del caso. Las deliberaciones generalmente son realizadas durante la sesión inmediata siguiente a aquella en la cual se recibieron los testimonios. En la práctica de la Corte, las deliberaciones han estado limitadas a un período de sesiones y la sentencia respectiva ha sido emitida y notificada al término de dicha sesión. Usualmente, la emisión de una sentencia toma a la Corte de cuatro a cinco días, e implica un arduo trabajo que involucra el análisis exhaustivo del acervo probatorio; estudio y elaboración de investigaciones doctrinarias y jurisprudenciales especializadas; deliberación, redacción y discusión de un proyecto de sentencia y aprobación del mismo.

Sin embargo, el número de casos actualmente ante la Corte ha exigido que se destinen menos días a cada deliberación. En efecto, del total de días en que la Corte sesionará durante el año 2001, más de la mitad se espera que sean dedicados a la emisión de sentencias, opiniones consultivas; es decir, en promedio, para cada sentencia y opinión consultiva se utilizará menos de tres días. En consecuencia, las sentencias sobre el fondo en los últimos casos

que han ingresado a la Corte serán emitidas en el año de 2000 ó 2001, y en aquellos casos que ingresen a la Corte del segundo semestre del año 2000 en adelante, la deliberación y emisión de sentencia sobre el fondo deberá ser programada posiblemente para el año 2001 ó 2002.

Actualmente, en los casos ante la Corte, un promedio de 28 meses transcurre entre la presentación de la demanda y la emisión de la sentencia sobre el fondo del caso. A menos que se implementen soluciones eficaces y duraderas, este promedio aumentará gradualmente, pues si bien en los últimos cinco años el número de casos ante el Tribunal se ha triplicado, el número efectivo de días de sesiones únicamente ha aumentado en un tercio.

Respecto de los procedimientos consultivos, su duración promedio ante la Corte ha sido de diez meses. Ordinariamente, las solicitudes de opiniones consultivas se refieren a asuntos excepcionalmente delicados del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Por esta razón, la Corte dedica varios días al estudio y elaboración de investigaciones especializadas y a la deliberación, preparación y revisión de un proyecto de opinión consultiva. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias a que se enfrenta el Tribunal han exigido que se programen pocos días para las deliberaciones de los procesos consultivos.

En lo que atañe a las medidas provisionales, cuando el Tribunal las adopta no sólo impone al Estado la obligación de tomar ciertas acciones, sino también la de informar periódicamente acerca de ellas. Asimismo, impone a la Comisión Interamericana la obligación de presentar sus observaciones sobre estos informes. Consecuentemente, esta práctica exige al Tribunal reservar uno o dos días de cada sesión al estudio de estos informes periódicos.

Es pertinente anotar que en un esfuerzo por dar un máximo nivel de rendimiento a los recursos materiales que le brinda la Organización, durante sus sesiones ordinarias la Corte sesiona tanto en días hábiles como inhábiles y lo hace también en fines de semana.

#### *Costos Operativos del Tribunal (Meta 10)*

Al no ser la Corte un tribunal permanente, su Secretaría tramita las actuaciones procesales y brinda soporte y seguimiento permanentes para que existan las condiciones necesarias para que el Tribunal resuelva los diferentes asuntos que se le someten durante sus cortos períodos de sesiones. Algunas de las actividades que realiza la Secretaría para cumplir con esos fines son las siguientes:

- manejar los asuntos administrativos y financieros del Tribunal,
- contratar los servicios profesionales necesarios para el cumplimiento de sus funciones,
- brindar asistencia permanente a los jueces en sus funciones,
- brindar asistencia permanente a la Corte,
- dar trámite a las actuaciones procesales que se remiten al Tribunal,
- custodiar y mantener al día los expedientes correspondientes a cada caso,
- preparar los materiales necesarios para las audiencias,
- analizar e indexar los documentos y materiales probatorios que se remiten a la Corte,
- realizar estudios de doctrina y jurisprudencia,
- realizar investigaciones respecto de los casos en trámite ante la Corte,
- elaborar relaciones de hechos para los proyectos de sentencia,
- supervisar la traducción de los documentos emitidos por la Corte,
- seleccionar, publicar y distribuir los documentos emitidos por la Corte,
- atender solicitudes de información de otros órganos de la Organización,
- atender las consultas del público y la prensa respecto del sistema interamericano,
- atender solicitudes de publicaciones y
- en la medida de sus posibilidades, contribuir a la difusión del sistema en foros nacionales e internacionales.

Sin embargo, graves dificultades materiales y presupuestarias obstaculizan este trabajo de la Secretaría. Se requiere de comunicación expedita y cada vez más regular con el Presidente de la Corte y el resto de los jueces para la obtención de sus observaciones y criterios en asuntos que guardan relación con el desarrollo de los procesos, lo cual conlleva un incremento en los costos operativos. En el proyecto de presupuesto sometido a consideración de la Comisión de Asuntos Presupuestarios para el año 2001, estos costos, al igual que los costos de las metas anteriores, han tenido que ser incrementadas debido al crecimiento y desarrollo del sistema de protección de los derechos humanos en el continente.

### 3. Cuadro del Año Fiscal 2000

Aprobado por la Asamblea General de la OEA por un monto de US\$1,114,600.00. Este monto ha sido el mismo aprobado para los años 1997, 1998 y 1999. El año 2000 fue el cuarto año consecutivo que la Corte Interamericana tuvo que operar con el mismo presupuesto, dejando de lado el aumento en los costos de operación que se presentan año con año.

Ese presupuesto solamente permite el funcionamiento de la Corte con el mínimo de los recursos. Con un recargo de trabajo creciente, los números son alarmantes. Los gastos de operación de la Secretaría se mantienen al mínimo, con el consecuente deterioro de los servicios que se deben prestar para el adecuado trabajo de la Corte. Normalmente se deben hacer recortes o eliminar actividades importantes para no cerrar el año con déficit presupuestario.

Con fecha 23 de marzo de 2000, el Sr. James R. Harding, Subsecretario de Administración, envió un memorándum en el cual informaba que debido a la difícil situación financiera por la que atraviesa la OEA, todas las áreas deben tomar las medidas necesarias para reducir en un 10% el nivel de ejecución del presupuesto asignado para el año 2000. Para la Corte, esto representa un monto del orden de US\$150,000.00 para lo que resta de este año. Esto obligará a repensar y redefinir la estrategia de trabajo de la Corte para lo que resta del año, pero principalmente afectará negativamente la realización de por lo menos dos sesiones que estaban programadas.

META	AÑO 2000	MONTO ANUAL
META 1	Recursos humanos compuesto por abogados, asistentes y personal administrativo	668,813.51
META 2	Primera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	48,668.65
META 3	Segunda Sesión de Corte en Sede del Tribunal	41,810.00
META 4	Tercera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	47,710.00
META 5	Cuarta Sesión de Corte en Sede	47,710.00
META 6 <sup>3</sup>	Participación en Asamblea General	10,493.00

3 La asistencia del Presidente, el Vicepresidente y el Secretario de la Corte a la Asamblea General de la Organización es una obligación que se deriva de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 65 dispone: "La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos."

META	AÑO 2000	MONTO ANUAL
META 7 <sup>4</sup>	Reunión en Washington: CAJP, CAAP, Misiones y Departamentos de OEA	9,500.00
META 8 <sup>5</sup>	Reunión en Washington con CIDH	30,750.00
META 9	Curso de Comité Jurídico en Brasil	4,500.00
META 10	Costos de operación de la Secretaría	204,644.84
<b>TOTAL ANUAL</b>		<b>1,114,600.00</b>

#### 4. Proyecto de Presupuesto del Año Fiscal 2001

La Corte ha sometido para aprobación de la Asamblea General de la OEA el proyecto de presupuesto de operación del Tribunal para el año fiscal 2001 con un aumento del 37% sobre el presupuesto del año fiscal 2000. Es decir, este proyecto representa un monto de US\$1,521,682.87. Se pretende con esta cifra mejorar la disponibilidad de recursos humanos para la adecuada operación del Tribunal, así como atender en forma más adecuada el desarrollo de las cuatro sesiones proyectadas para este año, las visitas a la Sede de la OEA y la operación general de la Secretaría.

- 4 Durante los últimos años, los representantes de la Corte han viajado a Washington D.C. con el propósito de cumplir con su obligación de presentar el informe anual de labores del Tribunal a la Honorable Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Con el objetivo de racionalizar al máximo los recursos con que le dota la Organización, los representantes del Tribunal aprovechan este viaje para presentar y justificar su presupuesto anual. Esta visita a la Sede de la Organización es de capital importancia para un organismo como la Corte Interamericana, que se encuentra alejado geográficamente de la sede e implica la confección de una agenda de aproximadamente veinticinco visitas oficiales del Presidente, el Vicepresidente y el Secretario de la Corte a la Comisión de Asuntos Presupuestarios y a distintos Embajadores y Representantes Permanentes.
- 5 De conformidad con el mandato de la Asamblea General de la OEA AG/Res. 1041 (XX-0/90), la Corte y la Comisión Interamericana deben reunirse con el propósito de establecer "mecanismos de coordinación para que ambos órganos puedan, en el ámbito de su competencia, cooperar entre sí para una mejor protección de los derechos humanos." Hasta el día de hoy, la Corte ha promovido y aceptado la celebración de una serie de reuniones conjuntas con la Comisión, incluyendo las celebradas en San José en 1990, en Nassau en 1992, en Belém do Pará en 1994, en Miami en 1994 y en Washington D.C. en 1995 y 1996. En septiembre de 1997 tuvo lugar la séptima de estas reuniones en la sede de la Corte, en San José de Costa Rica, en 1998 se realizó la octava reunión en la Sede la Comisión en Washington D.C., y recientemente en 1999, la reunión se realizó en la Sede de la Corte Interamericana en San José de Costa Rica. Tanto en el proyecto de presupuesto para el año de 2001 como el aprobado para el año 2000, se ha previsto realizar al menos una reunión en pleno en Washington D.C. u otro lugar designado, así como reunir a las mesas directivas en ocasión de la celebración de la Asamblea General de la OEA.

META	AÑO 2001	MONTO ANUAL
META 1	Recursos humanos compuesto por abogados, asistentes y personal administrativo	820,774.87
META 2	Primera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 3	Segunda Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 4	Tercera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 5	Cuarta Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 6	Participación en Asamblea General de OEA	14,200.00
META 7	Reunión en Washington: CAJP, CAAP, Misiones y Departamentos de OEA	17,990.00
META 8	Reunión en Washington con Comisión Interamericana de Derechos Humanos	40,296.00
META 9	Curso de Comité Jurídico en Río de Janeiro	4,930.00
META 10	Costos de operación de la Secretaría	353,692.00
<b>TOTAL ANUAL</b>		<b>1,521,682.87</b>

Al momento de escribir este informe, el plan de los Estados Miembros es reducir en \$437,000, el presupuesto de la Corte propuesto para el año 2001. Como fue mencionado en la sección anterior, los Estados Miembros han asignado esta reducción a la categoría de las actividades para las cuales aún no se ha obtenido fuentes de financiamiento.

#### 5. Proyección de las necesidades financieras de la Corte

A continuación se expone una proyección financiera para la Corte. Los números fueron proporcionados por la misma Corte, y representan una proyección respecto a dónde estará el sistema y cuáles serán sus necesidades financieras en el futuro. Es preciso señalar que las cifras no incorporan nuevas ideas o metodologías de trabajo. Para fines ilustrativos, algunas de esas ideas y los costos que comportan son considerados en el Apéndice 2 de este informe.

El Tribunal se dio a la tarea de preparar un escenario presupuestario a mediano plazo para financiar su operación, tomando en cuenta las restricciones financieras y presupuestarias que enfrenta actualmente la Organización de los Estados Americanos.

META	DETALLE PROYECCION CORTE	MONTO ANUAL
META 1	Recursos humanos: abogados, asistentes y personal adm.	1,098,992.03
META 2	Primera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 3	Segunda Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 4	Tercera Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 5	Cuarta Sesión de Corte en Sede del Tribunal	67,450.00
META 6	Participación en Asamblea General de OEA	14,200.00
META 7	Reunión en Washington: CAJP, CAAP, Misiones y Depts. de OEA	17,990.00
META 8	Reunión en Washington con Comisión I.D.H.	40,296.00
META 9	Curso de Comité Jurídico en Río de Janeiro	4,930.00
META 10	Costos de operación de la Secretaría	504,866.96
<b>TOTAL ANUAL</b>		<b>1,951,074.99</b>

## B. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Finanzas y Proyecciones

### 1. Consideraciones generales

Al analizar la evolución del sistema interamericano de derechos humanos y en particular el de la Comisión, relacionándola con los recursos humanos y económicos que ha tenido a su disposición a través de los años para el desempeño de sus tareas, veremos cual ha sido el apoyo presupuestario que los Estados han brindado a la Comisión, la medida en que ésta se ha modificado en el tiempo, y la esencial correlación entre la producción del sistema –investigaciones, audiencias, visitas *in loco*, soluciones amistosas, casos ante la Corte, informes, etc.- y los insumos indispensables para su realización– financiamiento y recursos humanos disponibles.

Durante sus primeros años de funcionamiento, la Comisión no contaba con una Secretaría propia. La tarea de los Comisionados descansaba en el apoyo logístico y administrativo que le brindaban uno o dos abogados del entonces denominado Departamento de Asuntos Legales de la Secretaría General de la OEA. Esta ausencia de estructura es coherente con la visión limitada con que fue creada la CIDH en 1959. En el año 1967 la Comisión “se independiza” del Departamento de Asuntos Legales y cuenta con una Secretaría Ejecutiva, compuesta por cuatro profesionales, y un presupuesto de \$85.000.

A lo largo de los años setenta, caracterizados por masivas violaciones a los derechos humanos y la multiplicación de dictaduras en América

Latina, la CIDH fue cimentando un merecido prestigio por su defensa de los derechos humanos.

Los años ochenta, que son los años de las transiciones a la democracia en el hemisferio, son también años de transición para la Comisión. En la medida que van desapareciendo las violaciones masivas y las dictaduras, la Comisión comienza a recibir nuevas y variadas demandas.

Así como se fortalecen las relaciones de los Estados, también se multiplican las relaciones entre la Comisión y una amplia red de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

La Comisión y su Secretaría se esfuerzan en adecuar su personal y recursos a la exigente nueva realidad; así, en 1990 la Comisión contaba con un personal de ocho abogados, cinco funcionarios administrativos y un bibliotecario con contrato por resultado. Actualmente la Comisión cuenta con 16 abogados y 9 funcionarios administrativos. A esta cantidad habría que agregar 2 abogados y una bibliotecaria con contratos por resultados y 6 secretarías contratadas por medio de agencias de empleos temporales.

A lo largo de los años 90, la actividad de la Comisión ha crecido de una manera sostenida, se han multiplicado los requerimientos de todo tipo y la Comisión ha realizado un conjunto de esfuerzos y de iniciativas para responder a esa nueva realidad.

A título de ejemplo, veamos algunos indicadores de la actividad de la CIDH: En la década de los 80, se habían elevado sólo 4 casos contenciosos a la Corte Interamericana, mientras que en los 90 se elevaron 31. En la década de los 80 sólo una medida provisional se presentó a la Corte, en cambio en la segunda década de la Corte, se presentaron 20 medidas provisionales. Así también, a lo largo de su historia, la CIDH ha llevado a cabo 77 visitas *in loco*<sup>6</sup>.

Mayor actividad aún se puede verificar en el sistema de casos individuales. La Comisión recibe más peticiones, tramita más casos y produce más informes. Actualmente la Comisión tiene alrededor de 1,000 casos en trámite. A su vez, los informes de casos se han robustecido ganando su extensión, detalle y profundidad del análisis jurídico.

6 Del total de 77 visitas *in loco* que la CIDH ha llevado a cabo hasta la fecha, en la última década se realizaron 42 visitas a diferentes países de los Estados miembros de la Organización.

Esta mayor actividad en el sistema de casos, tiene su expresión más obvia en la envergadura que ha alcanzado el informe anual que la CIDH eleva a la Asamblea General de la OEA. El informe que está dedicado en más de un 80% a los informes de casos, en 1989-1990 tenía un volumen de 195 páginas, en cambio el informe anual 1998, consta de tres volúmenes con un total de 1,600 páginas. A este cúmulo inmenso de trabajo habría que añadir los informes sobre países y los informes sobre estudios especiales.

El aumento de la actividad y de la producción de la Comisión ha sido particularmente notable en los últimos cuatro años. Esto se verifica en todas las áreas, ya que son más numerosos los informes sobre casos y países publicados; se ha duplicado el número de visitas *in loco*; así como los casos presentados y litigados ante la Corte Interamericana; se han aumentado las medidas cautelares otorgadas por la Comisión, las medidas provisionales solicitadas y tramitadas ante la Corte; así como los procedimientos de solución amistosa y las actividades de promoción.

Ciertas actividades de la Comisión tales como las visitas *in loco*, tramitación de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicación de algunos informes, impresión del informe anual, mantenimiento de la biblioteca, y algunos proyectos especiales como el "Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Defensa de los Derechos Humanos de Comunidades, Minorías Étnicas y Otros Grupos Vulnerables, Afectados por los Conflictos en Centroamérica" y la "Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios", entre otros, no hubieran podido llevarse a cabo sin el apoyo de contribuciones específicas a la Comisión.

### Antecedentes de Presupuesto

En términos financieros, en 1990 el presupuesto de la CIDH era de \$1,305.500. En los años siguientes se reciben leves aumentos, pero en 1996 se registra un aumento sustantivo, que permite duplicar la asignación presupuestaria de 1990. Este importante crecimiento fue la base para que la Comisión pudiera responder, al menos en cierta medida, a los desafíos que le planteaba la década del 90. Para el año 2000, la asignación presupuestaria es de \$3,133.700.

Como hemos visto, a partir del aumento considerable del año 1996, la Comisión ha tenido un incremento muy pequeño de su presupuesto. De los 3 millones de dólares asignados actualmente, \$2,091,300 millones se dedican al pago del personal de planta.

El monto para gastos operativos apenas alcanza a financiar las reuniones de la Comisión. La CIDH realiza dos sesiones ordinarias de 3 semanas

de duración, además de 1 ó 2 sesiones extraordinarias. Cada una de las sesiones de 2 semanas, tiene un costo de casi US\$150,000.00. En estas reuniones el gasto mayor se refiere a los costos de interpretación y traducción en dos idiomas; en las últimas sesiones de la Comisión estos gastos alcanzaron la suma de \$75,000.00.

Debido a lo limitado de su presupuesto, la Comisión tiene que hacer ajustes a medida que se presentan las necesidades durante el año, sin embargo para solventar algunas necesidades, la CIDH ha solicitado y obtenido fondos específicos tanto de países miembros de la Organización, como de países amigos de Europa. En los últimos años la Comisión ha recaudado un total de \$2,767,000; desafortunadamente, dada la naturaleza de estas contribuciones, la CIDH no puede planificar sus actividades con base en estos fondos, ya que es impredecible saber a principios de año con qué contribuciones se puede contar, la suma de dichas contribuciones, y las fechas en que las mismas serán recibidas.

Para poder hacer frente a todas sus necesidades, la Comisión seguirá buscando recursos adicionales en organismos de cooperación y en países amigos que deseen contribuir a proyectos especiales y a fondos específicos. Sin embargo, la responsabilidad primordial es de los Estados miembros, que han creado el sistema y que deben dotarlo con los recursos que necesita para poder desempeñar su tarea de defensa y promoción de los derechos humanos en todo el hemisferio.

Los proyectos de presupuesto preparados por la Comisión se han elaborado agrupando las actividades de mayor relevancia llevadas a cabo por la CIDH. Seguidamente se hace una descripción general de las metas que componen las actividades de la Comisión, reflejada en su presupuesto y en los cuadros abajo presentados.

### Meta N° 1

Corresponde a los recursos humanos de la Secretaría, compuestos por un Secretario Ejecutivo, por dos Secretarios Ejecutivos Adjuntos y por el personal profesional, técnico y administrativo. También en esta meta se incluye una suma para la contratación de personal de apoyo, tanto abogados como secretarías, ya que el presupuesto de la CIDH, en el rubro respectivo, no permite la contratación de personal permanente.

Asimismo se incluyen en esta meta los gastos de operación de la Secretaría, tales como: tramitación de casos de soluciones amistosas, presentación de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, viajes de promoción, asistencia a conferencias y seminarios, costo de

alquiler de oficina<sup>7</sup>, compra de equipo y material de oficina, gastos de correo, teléfono, fotocopias, etc.<sup>8</sup>

### Meta N° 2

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al no ser un órgano permanente, desarrolla su trabajo en sesiones ordinarias y extraordinarias que se celebran en su sede en Washington, D.C., para los cuales los miembros deben viajar desde sus países de residencia. Las sesiones de la Comisión normalmente se celebran en la sede, sin embargo, la Comisión por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros puede reunirse en otro lugar, con la anuencia o por invitación de cualquier Estado miembro de la Organización.

Durante sus períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones la Comisión se dedica al estudio y aprobación de informes de admisibilidad, solución amistosa y fondo sobre casos individuales presentados conforme a las normas de su Reglamento, y a la consideración de su envío a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión también analiza y aprueba informes sobre la situación general de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA. También dedica varios días de sus sesiones a la celebración de audiencias sobre casos individuales en trámite, el seguimiento de casos ya resueltos, así como la situación general de los derechos humanos en los Estados miembros.

Asimismo, los miembros de la Comisión deliberan sobre otras cuestiones relacionadas con el mandato de promover y proteger los derechos humanos en el hemisferio, tales como la conducción de visitas *in loco*, las actividades derivadas de las relatorías temáticas, la aprobación de su informe anual y su presentación a la Asamblea General de la OEA.

7 [Nota de la Secretaría: Para los programas de la OEA, la Secretaría incluye un costo por el espacio de oficinas que es ocupado, dado que éste es parte del costo de un programa igual que aquellos correspondientes a personal y a otros costos. Si bien éste es cubierto por una cuenta central, es útil incluirlo para reflejar mejor los costos totales de un determinado programa.]

8 La CIDH tiene que presentar su presupuesto de acuerdo a la cifra indicativa señalada por el Departamento de Análisis Administrativo, Planificación y Servicios de Apoyo. La cantidad asignada no es suficiente para cubrir todas las actividades de la Comisión, por lo que se tiene que recurrir a los fondos específicos, respetando la decisión de los gobiernos donantes quienes limitan sus donaciones para actividades específicas de la CIDH.

### Meta N° 3

La CIDH realiza observaciones *in loco* con base en criterios de necesidad y conveniencia. En casos graves y urgentes, la CIDH puede realizar una investigación *in loco*, previo consentimiento del Estado respecto del cual se alega responsabilidad por alguna violación de los derechos humanos.<sup>9</sup>

### Meta N° 4

Esta meta se refiere a la edición y publicación de documentos sobre las actividades que lleva a cabo la CIDH en el ejercicio de sus atribuciones en la defensa y promoción de los derechos humanos. Para dar un ejemplo del volumen cuantioso de esta actividad de la Comisión, trataremos de mencionar algunas de sus publicaciones tales como:

- a) Anuario Interamericano de Derechos Humanos, publicación anual que se envía a las escuelas de derecho en Universidades Latinoamericanas y del Caribe;
- b) Informe Anual de la CIDH el cual se presenta a la Asamblea General de la OEA. El Informe anual 1998-1999 consta de 1,600 páginas;
- c) Situación Derechos Humanos en diferentes países. En la última década se han publicado los siguientes informes:<sup>10</sup>
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil,
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en México
  - Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Rep. Dominicana.

9 Las visitas *in loco* que la CIDH ha llevado a cabo han sido financiadas con contribuciones específicas, ya que, como puede apreciarse, los recursos del fondo regular no son suficientes para cubrir esta importante actividad de la Comisión.

10 La CIDH ha publicado informes en diferentes años sobre un mismo país.

- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado.
- Informe sobre los hechos ocurridos en las localidades de Amayapampa, Llallagua y Capasirca, Norte del Departamento de Potosí, Bolivia.

Actualmente se encuentran en preparación informes sobre la situación de los derechos humanos en Perú, Paraguay y Guatemala.

d) La CIDH también tiene otras publicaciones entre las que podríamos mencionar:

- Documentos Básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano,
- Cómo presentar denuncias en el Sistema Interamericano,
- Afiche del estado de las firmas y ratificaciones de los diversos instrumentos de los derechos humanos,
- Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas, etc.
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Indígenas en las Américas

### Meta N° 5

En esta meta se incluye el mantenimiento del Centro de Documentación de la Comisión con el mínimo de los recursos. Los gastos de operación de la Secretaría se mantienen al mínimo. Normalmente se tienen que eliminar actividades importantes por falta de recursos.

#### 2. Presupuesto Año fiscal 2000

El presupuesto detallado a continuación solamente permite el funcionamiento de la Comisión con el mínimo de los recursos. Los gastos de operación de la Secretaría se mantienen al mínimo. Normalmente se tienen que eliminar actividades importantes por falta de recursos.

META	DETALLE 2000	MONTO
META 1	Recursos humanos <sup>11</sup> Contratos por resultado para abogados, secretarias y un bibliotecario Gastos de operación de la Secretaría <sup>12</sup> Alquiler y mantenimiento de oficina	\$2,091,300.00 280,000.00 233,000.00 146,200.00 <sup>13</sup>
META 2	Celebrar dos reuniones ordinarias de tres semanas cada una y una extraordinaria de una semana	375,000.00
META 3	Realizar visitas de observación <i>in loco</i> en países miembros <sup>14</sup>	0.00
META 4	Edición y publicación de documentos <sup>15</sup>	0.00
META 5	Mantenimiento de un centro de documentación y una biblioteca especializada (adquisición de publicaciones y suscripciones)	8,200.00
<b>APROPIACION DEL FONDO REGULAR OEA</b>		<b>\$3,133,700.00</b>
<b>FONDOS ESPECÍFICOS</b>		<b>389,000.00<sup>16</sup></b>
<b>TOTAL</b>		<b>\$3,522,700.00</b>

Cabe hacer notar que con fecha 23 de marzo de 2000, el Sr. James R. Harding, Subsecretario de Administración, envió un memorándum en el cual informaba que debido a la difícil situación financiera por la que atraviesa la OEA, todas las áreas deben tomar las medidas necesarias para reducir en un 10% el nivel de ejecución del presupuesto asignado para el año 2000.

- 11 Actualmente los Recursos Humanos de la Secretaría de la CIDH están compuestos por: 1 Secretario Ejecutivo, 2 Secretarios Ejecutivos Adjuntos, 13 abogados, 1 oficial administrativo y 8 secretarias.
- 12 Viajes a la Asamblea General de la OEA, Audiencias ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Asistencia a reuniones y seminarios, viajes de promoción, compra equipo de oficina, teléfono, fotocopias, internet, correo, etc.
- 13 El presupuesto aprobado por la CIDH para el año 2000 fue de \$2,987.5. Sin embargo a principios de este año se asignó la cantidad de \$146,200.00 para cubrir los gastos de alquiler de oficinas.
- 14 En vista que el presupuesto del fondo regular no es suficiente, se espera poder recibir la contribución de fondos específicos para poder llevar a cabo las visitas *in loco*. 3 visitas promedio, cuyo valor estimado es de \$40,000.00.
- 15 En esta meta aparece la cifra 0.00 porque normalmente la misma se cubre con fondos específicos, en vista que el total del presupuesto del fondo regular no permite a la CIDH cubrir esta importante actividad.
- 16 Esta cifra es un promedio de fondos específicos recibidos durante los últimos 4 años. Cabe señalar que las sumas recibidas han variado marcadamente de año en año. No se reciben ni las mismas sumas ni en las mismas fechas ni se gastan necesariamente en su totalidad en el año en que se reciben.

### 3. Proyecto de presupuesto Año Fiscal 2001

La Comisión ha sometido para aprobación de la Asamblea General de la OEA el proyecto de presupuesto para el año fiscal 2001 por la cantidad de US\$3,114.7, que es la cifra indicativa asignada a la CIDH. Sin embargo, como ya se explicó anteriormente, esta cifra no refleja la realidad de las necesidades actuales de la Comisión.

META	DETALLE 2001	MONTO
META 1	Recursos humanos	\$2,091,300.00
	Contratos por resultado para abogados y secretarías	280,900.00
	Gastos de operación de la Secretaría	238,000.00
	Alquiler de oficina	121,000.00
META 2	Celebrar dos reuniones ordinarias de tres semanas cada una y una extraordinaria de una semana	375,000.00
META 3	Realizar visitas de observación <i>in loco</i> en países miembros	0.00 <sup>17</sup>
META 4	Edición y publicación de documentos	0.00 <sup>18</sup>
META 5	Mantenimiento de un centro de documentación y una biblioteca especializada (adquisición de publicaciones y suscripciones)	8,500.00
<b>FONDO REGULAR OEA</b>		<b>\$3,114,700.00</b>
<b>FONDOS ESPECÍFICOS</b>		<b>389,000.00<sup>19</sup></b>
<b>TOTAL</b>		<b>\$3,503,700.00</b>

### 4. Proyecciones de la Comisión a mediano plazo

Las cifras proyectadas en el cuadro siguiente reflejan modestamente un crecimiento inevitable, debido al aumento de trabajo que ha venido experimentando la CIDH, tales como denuncias sobre casos de violaciones de derechos humanos, casos ante la Corte, visitas *in loco*, actividades de promoción, etc. Este pequeño incremento en el presupuesto se basa fundamentalmente en el supuesto que todas las actividades de la CIDH sean cubiertas con el fondo regular de la OEA y no con fondos específicos, como se viene experimentando desde hace muchos años.

17 Estimado para una visita *in loco* con una duración de 3 días.

18 En esta meta aparece la cifra 0.00 porque normalmente la misma se cubre con fondos específicos, en vista que el total del presupuesto del fondo regular no permite a la CIDH cubrir esta importante actividad.

19 Esta es una cifra estimada, tomando como base las contribuciones promedio de los últimos 4 años.

Si comparamos el nivel de crecimiento de la década 1985/1995, y el del periodo 1995/2005, se notará que las cifras propuestas son relativamente modestas tomando en cuenta el aumento considerable de trabajo que la CIDH ha tenido en la última década y el aumento en el costo del nivel de vida.

META	DETALLE Proyección	MONTO
META 1	Recursos humanos <sup>20</sup> Gastos de operación de la Secretaría Contratos por resultado para un bibliotecario y apoyo administrativo Alquiler de oficinas	\$2,700,000.00 390,000.00 150,000.00 165,000.00
META 2	Celebrar 3 reuniones ordinarias de tres semanas y dos extraordinarias de una semana (2 idiomas)	700,000.00
META 3	Tramitación casos de soluciones amistosas, viajes de promoción y asistencia a conferencias y seminarios	100,000.00
META 4	Tramitar casos ante la Corte Interamericana de DD. HH.	215,000.00
META 5	Realizar visitas de observación <i>in loco</i> en países miembros (se estima poder llevar a cabo 4 visitas)	275,000.00
META 6	Edición y publicación de documentos	300,000.00
META 7	Mantenimiento de un centro de documentación y una biblioteca especializada (adquisición de publicaciones y suscripciones)	15,000.00
<b>TOTAL</b>		<b>5,010,000.00</b>

### III. Análisis y repercusiones

Al comienzo de este trabajo pusimos el acento en que estamos operando en un marco de graves restricciones y limitaciones. Las proyecciones considerablemente conservadoras para la labor de la Corte y de la Comisión establecidas en la segunda parte de este trabajo, nos dan un indicio de la escala de los esfuerzos que son necesarios para atender las demandas presupuestarias futuras en materia de derechos humanos. El mandato del grupo *ad hoc* nos pide que establezcamos las repercusiones que tiene para la Organización, si estos recursos se procuran del presupuesto regular de la OEA.

Antes de entrar en ese análisis, es útil poner sobre la mesa algunas ideas afines.

20 Para el año 2005, se estima poder contratar 5 abogados y 2 secretarías.

**Aumento de las cuotas:** Los aumentos de las cuotas han sido materia de algunas deliberaciones recientes dentro de la OEA. Sin emitir juicio alguno acerca de la dirección que llevan dichas deliberaciones, una cifra que se ha manejado es un 3% de aumento. Sea esto probable o no, un aumento general de las cuotas del 3% sólo significa aproximadamente US\$2 millones para toda la Organización. La asignación de una gran porción de un aumento de las cuotas, cualquiera sea el monto, para derechos humanos, es una posibilidad, pero sólo se puede lograr con el consentimiento claro y específico de los Estados Miembros a través de una resolución de la Asamblea General y/o en la resolución sobre el presupuesto.

También debe mencionarse que actualmente un grupo de Estados Miembros se encuentra atrasado en el pago de las cuotas a la Organización por un monto total aproximado de US\$45 millones. Las Normas Generales de la OEA disponen que los atrasos se depositarán en el subfondo de capital de trabajo y pueden ser utilizados para cubrir necesidades de caja a corto plazo en la expectativa de un aumento de las cuotas. El Consejo Permanente puede aprobar una apropiación extraordinaria de ese fondo para actividades por una sola vez. Desde un punto de vista realista, es improbable un plan para asignar los recursos atrasados a un área específica tenga éxito.

**Financiamiento externo:** Independientemente de nuestra capacidad para cumplir las metas financieras dentro del presupuesto regular, los órganos de derechos humanos podrían y deberían procurar la obtención de financiamiento externo para impulsar sus operaciones. Actualmente esa es la práctica en varias esferas de la OEA, como puede apreciar el lector en el gráfico del apéndice 1 del presente informe. No obstante, es preciso señalar que para la esfera de derechos humanos en particular, se aplican los argumentos señalados anteriormente en relación con el financiamiento específico. Una premisa operativa básica de la que nuestros mecanismos de derechos humanos derivan buena parte de su preeminencia y legitimidad, es que son financiados por los propios Estados Miembros. Inclusive existe cierta tirantez derivada del hecho de que algunos países del sistema donan más fondos que otros. Cuanto más nos alejemos del concepto de que todos los Estados Miembros financian sus propios mecanismos para hacer cumplir los derechos humanos, mayores serán las posibilidades de distorsiones y de tirantez.

Sin embargo, existen operaciones y programas dentro de la OEA que son más directamente financiables con recursos externos. Es decir que las dificultades del financiamiento externo afectan muy singularmente al sistema de derechos humanos por su naturaleza altamente política. La idea del financiamiento externo sigue teniendo mérito en el sentido de que puede utilizarse para crear un espacio en otros rubros del presupuesto

regular y los fondos así librados podrían destinarse a esferas específicas como los derechos humanos.

### **Obtención de recursos del presupuesto regular: el juego de suma cero**

Aún utilizando una serie de hipótesis considerablemente generosas en relación con las cuotas, los atrasos y la inflación, es inevitable considerar que el presupuesto regular de la OEA está saturado. El presupuesto nominal ha disminuido casi un 11%, de US\$84,5 millones a US\$80 millones (US\$4 millones menos, para los que aún no hay financiamiento), desde aproximadamente 1995. En términos reales, el deterioro es mucho mayor. La obtención de los recursos necesarios a partir del presupuesto regular ya no puede ser un ejercicio de identificar y eliminar ineficiencias. Ese proceso ya se ha desarrollado durante un tiempo considerable y difícilmente rinda nuevos beneficios sustanciales.

Sin embargo, ha sido objetivo de la Secretaría General trasladar recursos a esferas esenciales de la nueva agenda hemisférica. Dado que los derechos humanos ya ocupan un lugar preeminente en la lista de prioridades, aun con un presupuesto nominal de la Organización que se reduce cada vez más, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no ha experimentado las grandes reducciones presupuestarias con que fueron penadas otras áreas de la OEA. No obstante, el beneficio para los derechos humanos ha significado naturalmente una pérdida para otras áreas de la Organización.

Este es el punto crucial del debate sobre la obtención de recursos dentro del presupuesto regular.

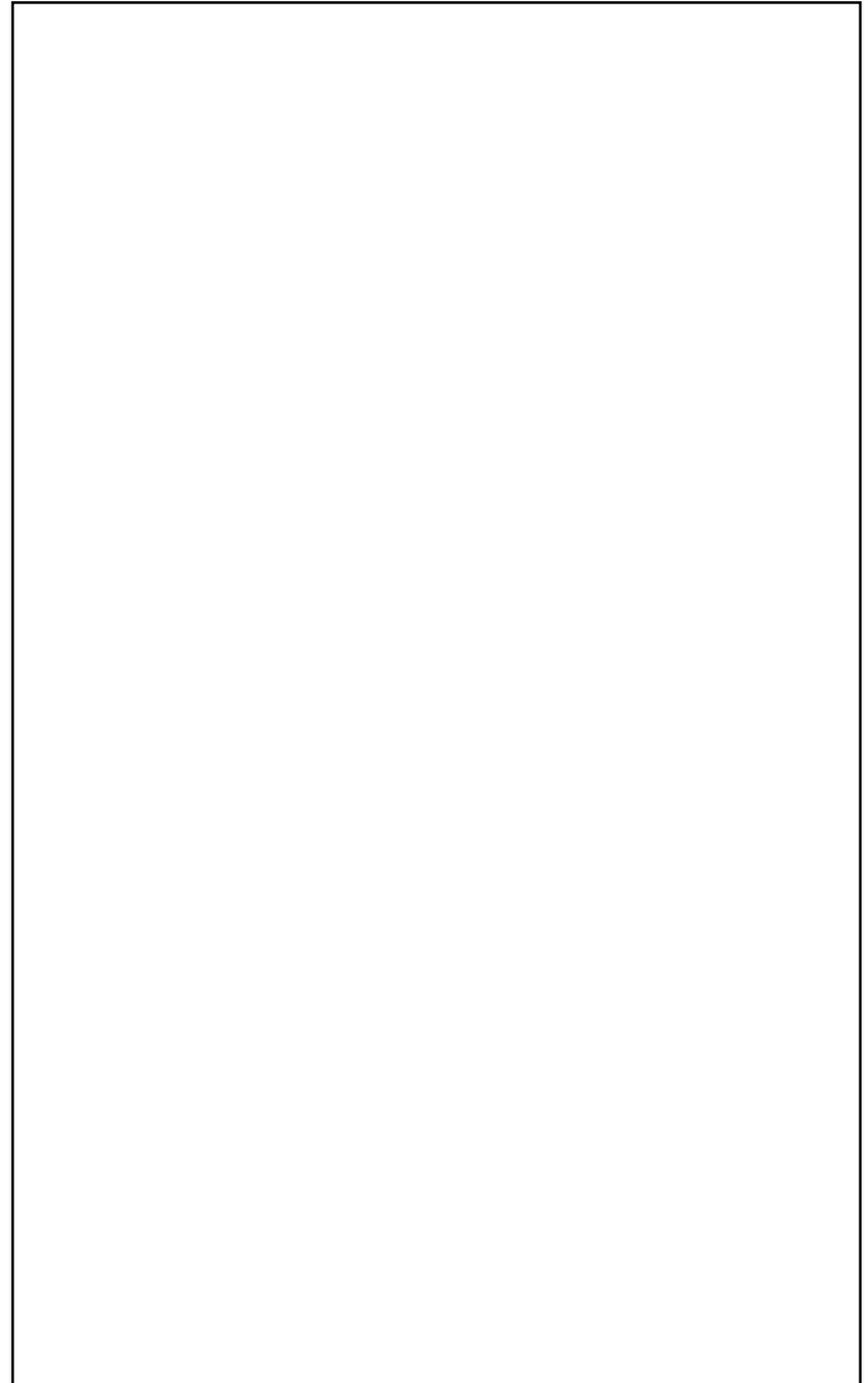
El Secretario General, por disposición estatutaria, puede trasladar recursos dentro del presupuesto por un monto acumulativo anual del 5%, mientras que no afecte materialmente ningún programa aprobado. En caso en que el cambio sí tenga esta repercusión, debe procurar aprobación del Consejo Permanente. Algunas áreas, incluida la de derechos humanos, se han beneficiado en cierta medida de esta disposición. Y podemos ir más lejos en este sentido. Los Estados Miembros podrían determinar que la Secretaría, en la medida en que se liberen recursos del presupuesto, los traslade a esferas prioritarias, quizás con la certificación del Inspector General para que el proceso sea lo más transparente y automático posible. Pero también es igualmente claro que este dispositivo registra una curva de resultados descendente; es difícil imaginar que este mecanismo dé el tipo de resultados que se procuran.

Lo que se requiere es una reestructuración más completa y racional de las prioridades del presupuesto. En el pasado reciente, los Estados Miem-

bros han encomendado al Secretario General que procure esta reestructuración para someterla a la aprobación de los Estados Miembros. Y una y otra vez ese proceso no ha logrado un consenso suficiente para llegar a una conclusión viable. Ha quedado claro que la sola instrucción de los ministros a la Secretaría no basta para obtener los resultados deseados. Aún la inclusión de mandatos formales en resoluciones para conceder prioridad presupuestaria a una esfera específica, como la de los derechos humanos, no han dado resultados.

La reestructuración de las prioridades del presupuesto regular no es imposible pero se puede lograr solamente dentro de un proceso bastante estricto dirigido y acordado por los propios Estados Miembros. Esto podría ser logrado en un período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA o en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea convocado para ese propósito. El producto crítico e indispensable debe ser una decisión, fundada, por ejemplo, en una resolución, por la que se establezca un claro rumbo que reoriente las prioridades presupuestarias de la OEA en un juego de suma cero. Es decir, se debe articular con precisión a dónde deben ir los recursos y de dónde han de provenir.

El sistema interamericano de derechos humanos es, con razón, una de las principales prioridades en la labor de la Organización. Quizá también sea verdad que exista un gran vacío entre la prioridad articulada del sistema de derechos humanos en nuestro temario hemisférico y la relativa escasez de fondos que hemos podido orientar a esa labor. En tal sentido, podemos y debemos encontrar mecanismos para atender las necesidades presupuestarias del sistema a efectos de mantener su eficacia y su protagonismo en nuestra arquitectura hemisférica. Podemos y debemos también procurar medios creativos para atender esas necesidades presupuestarias. En la medida en que apuntemos al presupuesto regular de la OEA para atender esas necesidades, es indispensable que los propios Estados Miembros fijen referencias específicas a las prioridades presupuestarias y que luego se materialicen en un producto legislativo específico. La Secretaría General está preparada para brindar su asistencia en todo lo que sea posible y a implementar las instrucciones de los Estados Miembros.



## Apéndice II. Otras ideas y su costo

A efectos de establecer cifras lo más claras posible para el análisis de los ministros y sus representantes, las hipótesis que se manejan en este estudio no contemplan deliberadamente nuevas iniciativas importantes. Sin embargo, creemos importante estar informados de los costos adicionales que podrían derivar de algunas ideas que ya se están debatiendo.

Perolas ideas y los costos respectivos no deben interpretarse únicamente como costos adicionales. La Secretaría considera que, como parte de nuestra tarea constante de racionalización y búsqueda de nuevas formas de hacer el funcionamiento de la OEA más eficiente, se podrían encontrar algunas soluciones sencillas en una nueva manera de desarrollar las actividades, aunque ello entrañe un costo inicial adicional.

Por supuesto que las cifras son meramente especulativas, pero creemos que estos datos pueden ser de utilidad para los Estados Miembros.

### I. Una Corte Permanente

Se ha preparado un proyecto de presupuesto por una suma de 6,116,530.57 millones de dólares que, en forma modesta, podría permitir el funcionamiento permanente de la Corte IDH, con siete jueces residiendo en la Sede del Tribunal y que le permitiría a la Corte contar con el soporte necesario para sufragar los gastos correspondientes a las actividades que se realizan durante un año que representan la operación necesaria para que la Corte pueda cumplir con las altas funciones que le asigna al Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto contempla el pago de los señores jueces, personal de Secretaría, Área Legal, Biblioteca y Administrativo que laboran en el trámite de los casos, así como en las operaciones normales de la Corte según corresponde. Sin embargo este presupuesto no incluye ampliaciones o mejoras sustanciales a la actual planta física que alberga la Sede de la Corte. Se han tomado en cuenta también las provisiones necesarias para las audiencias públicas que lleva a cabo el Tribunal anualmente (28 audiencias públicas al año del Tribunal), la presentación del Informe Anual de la Corte a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, la participación en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y todo lo relativo a los gastos de operación del Tribunal que se incrementan por el aumento en el volumen de trabajo.

Como se ha indicado, esta última propuesta de 6.1 millones es solamente una proyección de gastos tomando en cuenta la presencia de los siete jueces actuales en la Sede de la Corte, pero manteniendo constante los

demás servicios que actualmente presta la Secretaría para el funcionamiento del Tribunal. Tomando en cuenta el número de casos que actualmente se encuentran pendientes de solución en el sistema, este monto de presupuesto podría mantener la operación de la Corte al menos en el mediano plazo, cinco años. Si hubiese un aumento de casos se hace necesario revisar la proyección inmediatamente puesto que el monto mencionado no cubriría los gastos de operación y necesariamente se debería hacer revisiones anuales. Esta proyección supone el mantener al Tribunal en el mismo edificio donde se encuentra actualmente.

DETALLE	MONTO ANUAL
Recursos humanos: jueces, abogados, asistentes y personal administrativo	3,103,159.07
Costo sesiones en primer trimestre	472,150.00
Costo sesiones en segundo trimestre	475,150.00
Costo sesiones en tercer trimestre	472,150.00
Costo sesiones en cuarto trimestre	472,150.00
Participación en Asamblea General de OEA	14,200.00
Reunión en Washington: CAJP, CAAP, Misiones y Departamentos de OEA	
Reunión en Washington con Comisión Interamericana de Derechos Humanos	
Curso de Comité Jurídico en Río de Janeiro	4,930.00
Costos de operación de la Secretaría	1,047,355.50
	6,119,530.57

### II. Notas para la propuesta de crear una fiscalía con el fin de aumentar la capacidad investigadora del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

En el debate que se ha venido realizando sobre las medidas que deberían tomarse para reforzar el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, se ha planteado que –sin pretender hacer una lista exhaustiva de las cosas que es necesario mejorar–, sería de gran utilidad (1) fortalecer la capacidad investigadora del sistema; (2) reducir la duplicación de tareas que existe entre la Comisión y la Corte; (3) establecer vínculos más sólidos con las autoridades nacionales; (4) dar a los ciudadanos más acceso al sistema; (5) incrementar el número de casos tramitados; (6) reducir el tiempo de tramitación de los casos; (7) incrementar el número de casos enviados a la Corte; y (8) adoptar procedimientos uniformes y más transparentes.

Para avanzar hacia la consecución de las metas enunciadas, de manera inmediata y a un costo relativamente bajo con respecto a los beneficios que podrían obtenerse, el sistema debería tomar medidas para proteger y aprovechar al máximo los limitados recursos con los que cuenta. En este orden de ideas, la Secretaría General tiene razones para creer que haciendo algunos cambios a los reglamentos y sin necesidad de hacer cambios a la Convención, se podría contribuir sustancialmente a alcanzar dichas metas si (1) se refuerza la capacidad investigadora del sistema mediante la creación de cuerpos especializados de investigación e instrucción dentro de la Comisión y la Corte (unidades investigadoras), y (2) se adoptan mecanismos que armonicen la actividad de ambas instituciones en lo referente a la recolección de pruebas.

Ninguna de las medidas que en este documento se proponen limita de modo alguno la jurisdicción ni la competencia de la Comisión o la Corte. Lo único que se busca con ellas es permitir, sin mayores inversiones ni ajustes normativos, una utilización más eficiente de los escasos recursos disponibles.

A continuación se hace primero un análisis general de la contribución que fortalecer la capacidad investigadora y armonizar los procedimientos probatorios de la Comisión y la Corte harían a la solución de los problemas del sistema enunciados en el primer párrafo; en segundo lugar, se hace una presentación de los elementos, la estructura y los costos que podrían servir como punto de partida para las medidas que en este documento se proponen.

### **Fortalecimiento de la capacidad investigadora del sistema**

Los organismos con los que cuenta actualmente el sistema para esclarecer los hechos que dan origen a las denuncias que se reciben tienen un cúmulo de responsabilidades que no les permite, por su misma naturaleza, dedicar todos sus esfuerzos a la labor probatoria. Las unidades investigadoras, con una estructura y un personal dedicado exclusivamente a estas tareas contribuirían a llenar este enorme vacío.

Las unidades investigadoras contribuirían a fortalecer el sistema (1) reorientando recursos única y exclusivamente a adelantar investigaciones, y (2) incorporando el principio que los organismos especializados son generalmente los más competentes, eficientes, y calificados para cumplir una determinada misión.

Como se sabe, en materia penal, el principio de la especialización ha sido utilizado con éxito por el sistema acusatorio. Este sistema establece una

separación categórica entre las autoridades que investigan y califican los hechos y las que toman las decisiones en la etapa del juicio. Esta característica ha creado condiciones propicias para el desarrollo de la figura de la fiscalía, instancia investigadora y acusadora especializada que ha dado resultados positivos difíciles de alcanzar dentro de un sistema inquisitorio –el cual, como se sabe, obliga a los jueces no solo a dirigir el juicio y fallar sino a asumir además la dispendiosa labor de investigar e instruir los procesos. Por todo esto, el sistema acusatorio se ha venido convirtiendo en el modelo a seguir cuando se busca reforzar la capacidad investigadora de cualquier sistema jurisdiccional. En la medida en que el sistema interamericano se mueva hacia la adopción del principio de la especialización desarrollado por el sistema acusatorio, se dará un paso importante en el fortalecimiento del mismo.

La existencia de las unidades investigadoras de ninguna manera implicaría que los miembros de la Comisión o los jueces de la Corte quedarían marginados de la investigación. Los miembros de la Comisión podrían en todo momento ordenar la práctica de las pruebas que consideren necesarias. Pero, al contrario de lo que hoy sucede, no tendrían que dedicar gran parte de su tiempo a la práctica de dichas pruebas, sino que tendrían la libertad, si así lo deciden, de concentrarse en la tarea primordial de preparar sus decisiones. La Corte tampoco sufriría ninguna limitación a su autoridad investigadora. Por el contrario, la Corte podría dedicar más tiempo a preparar sus sentencias mientras que su unidad investigadora se dedica a trabajar con la unidad de la investigadora de la Comisión para recolectar adecuadamente las pruebas.

### **Reducir la duplicación de tareas**

En el contexto actual la Corte generalmente duplica buena parte de la labor probatoria realizada por la Comisión. El esquema que se propone contribuiría a reducir sustancialmente dicha duplicación mediante (1) la adopción de procedimientos probatorios aceptables a la Corte que se utilizarían desde el comienzo mismo de la investigación por parte de la Comisión, y (2) la participación activa de la Corte, a través de su unidad investigadora, en las actividades probatorias que realizaría la Comisión a través de su propia unidad investigadora.

### **Incrementar el número de casos tramitados**

Aunque el objeto de las unidades investigadoras que se proponen es el de utilizar de manera más eficiente los limitados recursos del sistema, no el de aumentar el número de casos tramitados, es razonable pensar que fortalecer la capacidad investigadora del sistema y aliviar la carga de los

miembros de la Comisión y de la Corte con respecto a la práctica de pruebas resultará en un incremento del número de casos tramitados.<sup>21</sup>

### Establecer vínculos más sólidos con las autoridades nacionales

Una de las ventajas claras de establecer vínculos más sólidos con las autoridades nacionales y de apoyarse en ellas es que se obtendrían significativos beneficios económicos y logísticos en el corto plazo. En este contexto, las autoridades nacionales podrían prestar apoyo específico que liberaría recursos del sistema interamericano, apoyo que estaría sujeto a la decisión de la Comisión y de la Corte, según fuere el caso.

Por tratarse de entes técnicos y especializados, las unidades investigadoras podrían convertirse en importantes herramientas para acometer la necesaria tarea de establecer vínculos más ágiles, sólidos y productivos con las autoridades nacionales.

Entendemos que establecer estos vínculos no es tarea fácil porque el caso mismo puede crear tensión entre la posición de instancias domésticas y el sistema interamericano, pero estamos convencidos que a pesar de las dificultades nunca ha habido un mejor momento para intentarlo. La democracia ha permitido que más que nunca las autoridades nacionales y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos puedan actuar como aliados. También ha creado condiciones favorables para la

21 Podríamos mencionar también que una mayor claridad en lo referente a la situación jurídica de cada una de las partes frente a la Corte podría resultar en una utilización más eficiente de los recursos del sistema.

Hemos dicho desde hace tiempo que una vez que la Comisión ha adoptado la decisión de remitir un caso a la Corte, la Comisión no debería transformarse en defensora del peticionario sino que, preservando su imparcialidad, debería convertirse en ministerio público. En efecto, si bien los representantes de la víctima participan de hecho como asesores de la Comisión en los asuntos contenciosos ante la Corte, éstos no gozan de una autonomía de funcionamiento respecto de la Comisión (*jus standi*), autonomía que podría ser necesaria para defender sus intereses –los cuales no serán siempre coincidentes con los de la Comisión, bien en su papel actual o en el de ministerio público. Tampoco pueden los representantes referirse a cuestiones procedimentales o participar activamente en las diligencias probatorias que ordene la Corte a menos que lo hagan a través de la Comisión, la cual podría negarse a hacerlo por tener posiciones diferentes con respecto a alguno de los aspectos mencionados. Finalmente, la falta de autonomía de los representantes de las víctimas en los trámites ante la Corte genera, en las palabras del Juez Cañado Trindade “...un desequilibrio entre las partes, en favor de los gobiernos demandados...”.

Creemos que otorgar a las víctimas un derecho más amplio de participar en el trámite ante la Corte conduciría a especificar con mayor claridad y eficiencia los asuntos jurídicos que deberían ser sometidos a decisión de los jueces. Esto podría contribuir a generar, con el tiempo, un proceso más compacto, transparente, y equitativo.

creación y el fortalecimiento de instituciones, como el *ombudsman* y las fiscalías, que podrían llegar a convertirse en un apoyo importante para el sistema.

Naturalmente, el sistema interamericano no renunciará en ningún momento a decidir si es conveniente o no apoyarse en un sistema nacional, y de serlo, a señalar las instituciones o los jueces de los cuales se recibiría el apoyo y los términos dentro de los cuales dicho apoyo sería aceptable.

Los posibles beneficios de esa colaboración son significativos. Por ejemplo, el sistema se beneficiaría de contar con el apoyo decidido de las instituciones nacionales, particularmente de las encargadas de administrar justicia y de proteger los derechos humanos. Otro ejemplo de los beneficios que podrían obtenerse a través de esta cooperación sería el de crear condiciones favorables para que los sistemas nacionales conozcan más de cerca el sistema interamericano de derechos humanos.

### Elementos y estructura

Los elementos y la estructura de las unidades investigadoras que aquí se proponen son sencillos, no conllevan grandes esfuerzos normativos ni presupuestales, permiten ajustar el tamaño de las unidades al número de casos en el sistema, contribuyen a armonizar los procedimientos probatorios de la Comisión y de la Corte, y pueden ponerse en marcha con los recursos disponibles. Como el objetivo de este ejercicio es utilizar más eficientemente los recursos del sistema y no el de crear nuevos cargos y costos, se parte de la base que cada una de las unidades de investigación será creada utilizando hasta donde sea posible los recursos existentes. Los cambios consistirían específicamente en crear tanto dentro de la Comisión como de la Corte un cuerpo especializado en investigar e instruir procesos, que aquí llamaremos unidades investigadoras. Estas unidades utilizarían un procedimiento uniforme para la recolección de pruebas y trabajarían en colaboración estrecha para eliminar la necesidad de repetir durante el trámite ante la Corte pruebas practicadas en la etapa ante la Comisión, sin que esto signifique recorte alguno al poder de la Corte para repetir o practicar pruebas cuando lo considere necesario de acuerdo con las normas que la rigen. Por supuesto, los cambios que se han propuesto buscan minimizar la necesidad de practicar dos veces la misma prueba.

*Unidad investigadora de la Corte:* Esta unidad tendría su sede en San José, Costa Rica. Sus funciones, sujetas a las normas de la Corte y las instrucciones de los jueces, serían las de adelantar las investigaciones y realizar la práctica de pruebas; especificar los protocolos, procedimientos y prácticas que deben observarse para que las pruebas practicadas por una unidad similar

que se crearía en la Comisión sean aceptables y útiles a la Corte; asesorar a la unidad investigadora de la Comisión en los protocolos, procedimientos y prácticas a los que debe ajustarse para que las pruebas que practique sean aceptadas por la Corte; practicar las pruebas que ordene la Corte; y recomendar mecanismos para fortalecer la coordinación con la unidad investigadora de la Comisión. Además la unidad debería verificar que la unidad investigadora de la Comisión cumpla con dichos protocolos, procedimientos, y prácticas, responsabilidad que debería recaer en la unidad investigadora de la Comisión.

Como primer paso hacia la creación de esta unidad, proponemos la creación del cargo de jefe de la misma dentro del marco de la Corte. Este nuevo cargo podría tener las características y costos descritos al final de este documento, y debería tener la autoridad para seleccionar el personal asignado a la unidad, asegurándose que cumplan con los requisitos de estudio, entrenamiento, profesionalismo e idoneidad. El jefe de la unidad cumpliría ésta y todas sus funciones bajo la autoridad de la Corte, y cuando ésta no esté reunida, bajo la presidencia de la misma.

En un comienzo, los jefes de las unidades deberían seleccionar funcionarios de la Comisión o de la Corte para conformar su respectivo equipo. Si bien la adopción de este procedimiento podría causar inicialmente problemas de ajuste en el área de personal, las ventajas de este esquema no tardarían en ser evidentes, y podrían eventualmente traducirse en una distribución más eficiente de la carga laboral de los funcionarios de ambas instituciones. Las calidades profesionales de las personas que formarían parte de las unidades investigadoras deberían ser objeto de especial atención en el momento en que el jefe de la unidad proceda a conformar su equipo. Este debería seleccionar profesionales de alto calibre intelectual y con el entrenamiento, la motivación, la experiencia específica, y la trayectoria adecuadas.

*Unidad investigadora de la Comisión:* Al igual de lo que sucede dentro del marco de la Corte, el primer paso que proponemos es la creación del cargo de jefe de la unidad investigadora de la Comisión, con características y costos que podrían ser similares a los que aparecen abajo. A medida que las unidades acuerden criterios uniformes para la práctica de pruebas, los jefes de ambas unidades tendrán la tarea esencial de garantizar que la actividad probatoria, particularmente la de la Comisión, cumpla con esos exigentes criterios, de tal manera que no existan dudas sobre la validez de la prueba en caso de que ésta se necesite durante la instancia ante la Corte. A lo largo de este proceso, el jefe estará siempre sometido a la autoridad de los miembros de la Comisión, y cuando la Comisión no esté reunida, a la presidencia de la misma.

Tal como lo hicimos con la Corte, y con base en los mismos argumentos, nos atrevemos a sugerir a la Comisión que podría lograr una distribución más eficiente de la carga laboral de sus funcionarios si asigna algunos de ellos a la unidad investigadora.

En este esquema, al llegar a la Comisión un caso que ésta considere que debe investigarse, los miembros de la misma darán instrucciones a su unidad investigadora para que proceda a adelantar las investigaciones y a practicar las pruebas que sean del caso. Mientras la unidad cumple con esa tarea, los miembros de la Comisión podrán, sin perder el control de la investigación, dedicarse a preparar sus decisiones. Al mismo tiempo, las unidades investigadoras deberán mantener contacto permanente, y colaborar para que la práctica de las pruebas se ajuste a los requerimientos de la Corte. Estas actividades podrían crear las condiciones propicias para el desarrollo de un vínculo institucional que facilite y promueva la comunicación fluida y la cooperación armónica entre la Comisión y la Corte.

Hacia el futuro, los costos de la unidades investigadoras serían en gran medida una función del tamaño que se les quiera dar y del número de casos en el sistema. En un extremo podría pensarse en unidades investigadoras tales como las que se han esbozado en los párrafos anteriores. En el otro extremo podría pensarse en unidades investigadoras con muchos funcionarios, con la capacidad de tener oficinas principales en Washington y San José, oficinas temporales en aquellos países que lo soliciten, y los recursos humanos, financieros, técnicos y logísticos para poder enviar grupos de investigadores a cualquier lugar del hemisferio apenas ocurran hechos que lo justifiquen.

Por ahora las realidades presupuestales e institucionales nos obligan a pensar solamente en la alternativa más modesta pero no por ello menos importante o significativa.

#### Jefes Unidades Investigadoras de la Comisión y la Corte

DESCRIPCIÓN	GRADO	RUBRO	CANTIDAD
Especialista Derechos Humanos	P-5	01	\$100
Especialista Derechos Humanos	P-5	01	\$100
TOTAL			\$200

Cifras en miles de dólares.