

REVISTA IIDH

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



50

Julio - Diciembre 2009

 **Asdi**
AGENCIA SUECA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO


**Embajada Real de
Dinamarca**


REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

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

I. 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.

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

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Litografía Universal 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 atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); 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, telef., dirección postal y correo electrónico). 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 \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. 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.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	

Mensajes de inauguración

<i>Del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Roberto Cuéllar M.</i>	13
<i>De la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Sonia Picado Sotela</i>	17
La profecía que no debemos arrojar al fuego.....	19
<i>Del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez</i>	

Introducción al XXVII Curso

Acceso a la justicia con inclusión: un compromiso permanente	29
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	

Ponencias seleccionadas

Integralidad de los derechos humanos. Exigibilidad de los derechos colectivos y acceso a la justicia de las personas en condición de pobreza	53
<i>Mónica Pinto</i>	
Pobreza, derechos humanos y políticas públicas: aspectos conceptuales y propuestas metodológicas.....	73
<i>Eitan Felner</i>	
Acceso a la justicia en el ámbito interamericano. Análisis crítico y perspectivas futuras	105
<i>Nelson Camilo Sánchez</i>	
Notas sobre acceso a la justicia y derechos sociales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	131
<i>Óscar Parra Vera</i>	
Acceso a la justicia, Estado de Derecho y garantías institucionales.....	159
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	

Acceso a la justicia de las mujeres.....	173
<i>Line Bareiro y Marcela Zub Centeno</i>	
El acceso a la justicia de niños, niñas y jóvenes.....	191
<i>María de Jesús Conde</i>	
Atención integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Algunos apuntes desde la victimología.....	209
<i>David Lovatón Palacios</i>	
Experiencias de acceso a la justicia en América Latina.....	227
<i>David Lovatón Palacios</i>	
Educación en derechos humanos y acceso a la justicia: retos de las escuelas judiciales en capacitación para una justicia inclusiva.....	283
<i>Alfredo Chirino Sánchez</i>	
Reforma policial para la seguridad ciudadana con justicia, equidad y derechos humanos.....	311
<i>Francisco Javier Bautista Lara</i>	

Trabajos académicos

La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia	351
<i>Shirley Campos García</i>	
Estado, globalización y derechos indígenas: una mirada a la situación de los pueblos indígenas en México	379
<i>Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 50 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2009. En la presente edición de esta revista académica se recogen algunos de los mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Acceso a la justicia e inclusión*, así como dos de los trabajos presentados por participantes que optaron por obtener el certificado académico.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre más de 3200 ex alumnos y ex alumnas se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente.

Desde su creación en 1983, el Curso constituye una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas internacionales, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

Por otro lado, el Curso ha tenido la capacidad de readecuarse, en su temática y metodología, a las necesidades y retos que la cambiante realidad latinoamericana presenta para los diversos sectores, convirtiéndose de ese modo en un espacio académico de vanguardia en la capacitación en derechos humanos, a través de una afortunada combinación de permanencia e innovación.

A partir de 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año recoge los materiales producto de este Curso, adquiriendo un carácter monográfico; lo hace desde que la dirección del IIDH dio inicio a una estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la preocupación que atiende hoy la estrategia institucional: la realización de los derechos humanos vista desde la perspectiva de la extrema pobreza y desigualdad.

Esta edición de la Revista incluye al inicio los mensajes de inauguración del XXVII Curso Interdisciplinario, a cargo del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez, de la Presidenta del IIDH, Sonia Picado Sotela, y de mi persona, como Director Ejecutivo de este Instituto Interamericano. A ellos sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso, y una amplia sección que recoge, en el orden de presentación, algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del XXVII Curso. Se incluye el texto de las ponencias de expertos y expertas tales como Mónica Pinto (Argentina), Hernán Salgado Pesantes (Ecuador) y Line Bareiro (Paraguay), integrantes de la Asamblea General del IIDH, así como de Eitan Felner (Argentino), Nelson Camilo Sánchez (Colombia), Óscar Parra (Colombia), María de Jesús Conde (España), David Lobatón (Perú), Alfredo Chirino (Costa Rica) y Francisco Javier Bautista Lara (Nicaragua). La edición cierra con dos de los trabajos académicos, presentados por Shirley Campos García (Costa Rica) y Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez (México) para obtener el certificado académico correspondiente.

Los estudios del Curso XXVII los enfocamos en concreto a la cuestión del acceso a la justicia desde la realidad del derecho de los pobres y de las comunidades en extrema pobreza, como herramientas para la reclamación y el cambio de políticas públicas. Así, se trató

de explicitar el concepto histórico de los derechos humanos desde la visión de la justicia distributiva. Es decir, plantear con precisión teórica qué parte de la lucha por los derechos humanos está controlado en el empeño por la implantación de criterios de justicia universalmente válidos para reparar el daño material y moral a la dignidad humana de las personas y comunidades en extrema pobreza. ¿Cuáles son las implicaciones de la desigualdad estructural y la idea del derecho/justicia desde los derechos humanos de los pobres? En este sentido, la práctica motivadora y creativa del Curso XXVII, como lo indican los trabajos y conferencias de la Revista 50 del IIDH, fue llevada hacia el examen de las condiciones y requerimientos, y a la modificación de políticas públicas para acceder a la justicia desde la injusta dimensión de la pobreza crítica en la región, que afecta a más de 200 millones de seres humanos. La Revista 50 marca esa “ruta por construir en el sistema interamericano” que el IIDH avizoró desde 2006. La pobreza es causa de violaciones a los derechos humanos e interpela el doble enfoque del discurso contaminado de mucha hipocresía y de la retórica con la que soslaya la falta de responsabilidad en el cumplimiento de derechos fundamentales. Finalmente, esta Revista 50 del IIDH contiene una interpelación a la ciencia del derecho por insuficiente y a la praxis política por sospecha de fomentar el modelo excluyente y agravado al daño que hace al derecho de todos y todas, al perpetuar la desigualdad social y no lograr revertir ni siquiera la extrema pobreza en detrimento de los derechos humanos.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, sin cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH no sería posible.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Ponencias seleccionadas

Acceso a la justicia en el ámbito interamericano. Análisis crítico y perspectivas futuras

*Nelson Camilo Sánchez**

Antes que nada, quisiera agradecer al Instituto Interamericano de Derechos Humanos por su generosa invitación a participar como ponente en este prestigioso curso. Es para mí un grato placer y un enorme honor contribuir a una nueva versión de lo que se ha convertido en una estación obligada para quienes buscan comprender y discutir de manera crítica ese complejo entramado jurídico y político que es hoy en día el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

Me resulta particularmente grato presentar algunas reflexiones dentro del tema general de este curso, el cual se ha resumido como “acceso a la justicia e inclusión”. En las actuales circunstancias hemisféricas es de una enorme pertinencia y actualidad ese llamado a una revisión analítica de los entrecruces y desencuentros existentes entre justicia e inclusión social, así como del papel que el SIDH juega –o que debe jugar– en su articulación.

Me valgo pues de esta introducción para empezar con una aclaración conceptual importante. Las ya varias décadas de reformas judiciales implementadas en América Latina y el Caribe nos llevan a pensar que el concepto de “acceso a la justicia” está estrictamente ligado a aquellas reformas legales destinadas a aumentar la eficacia, la eficiencia, la equidad y la previsibilidad en la resolución y prevención de conflictos, así como a establecer un sistema de justicia que cuente con normas jurídicas confiables y exigibles, procedimientos no arbitrarios al servicio del público, y órganos judiciales capaces de actuar con transparencia y efectividad.

* Investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJuSticia; y profesor del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, en Bogotá.

Sin negar la validez y pertinencia de estos principios, el concepto de “acceso a la justicia” al que se hará alusión en esta conferencia se refiere a una concepción mucho más amplia tanto en términos de acceso, como en términos de justicia. Si bien el procedimiento de peticiones y casos ha adquirido una centralidad innegable en el marco del Sistema Interamericano, éste es solo una manifestación de los múltiples procedimientos y mecanismos de los que dispone el sistema. Incluso, dentro del propio mecanismo de peticiones individuales, el componente judicial (aquel que es tramitado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos) es solo una etapa de un procedimiento que involucra procedimientos judiciales y cuasi-judiciales. Es por ello que para muchos, de hecho, el llamado a la “judicialización” del sistema es una amenaza para el libre acceso de las víctimas a la protección internacional.

En este sentido, y derivado de esta concepción amplia de justicia, una segunda aclaración inicial tiene que ver con una visión amplia de la institucionalidad encargada de facilitar el acceso a la justicia. Como repetidamente ha señalado el ex Presidente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sergio García Ramírez, muchos comentaristas, activistas e incluso funcionarios de Gobierno cuando hablan del “Sistema Interamericano” se refieren exclusivamente a sus dos órganos de protección de derechos humanos: la Comisión y la Corte Interamericana. No obstante, como bien apunta García Ramírez, esta aproximación deja de lado a los actores más importantes del andamiaje interamericano: los Estados¹ (García Ramírez, 2001).

Esta concepción amplia de los actores del sistema es importante para ver no sólo el área de influencia política en donde se debe impactar para alcanzar los cambios normativos e institucionales necesarios para garantizar un mayor acceso. También sirve para entender que esos cambios normativos e institucionales van más allá de las simples reformas a los órganos de protección, y sobre todo, a los reglamentos de estos órganos.

¹ García Ramírez, Sergio, “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en: *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 101. México, Mayo-Agosto, 2001.

Adoptar este marco político más amplio nos permite, así mismo, apreciar que la eliminación de muchas de las barreras que impiden el acceso a la justicia interamericana desbordan el ámbito reglamentario, e incluso, normativo. Es por ello que vamos a enmarcar esta discusión en un triple eje analítico de propuestas de reforma. Así, nos concentraremos en una serie de propuestas relativas a los cambios normativos, procedimentales e institucionales/estructurales que deberían implementarse para lograr un acceso más equitativo y oportuno al SIDH. De hecho, todas estas propuestas han sido defendidas bajo el argumento de que introduciendo los cambios necesarios, el Sistema puede avanzar hacia una mayor inclusión social y un mayor acceso a la justicia.

En este contexto, la presentación tiene un objetivo muy modesto. La idea es presentar, de manera esquemática, las múltiples propuestas que se han avanzado alrededor de los últimos quince años en materia de fortalecimiento o perfeccionamiento del Sistema Interamericano.

Para ello dividiré mi presentación en dos partes. Primero haré un breve balance de las características esenciales del sistema tal y como éste funciona en la actualidad. Esta introducción es necesaria para destacar lo que se ha señalado como “los cuellos de botella” para el acceso al Sistema Interamericano. Posteriormente, voy a ensayar una aproximación analítica a las iniciativas de reforma a partir de un esquema que divide las propuestas en dos grandes ejes interrelacionados: (i) las reformas normativas y (ii) los ajustes estructurales a prácticas y conductas.

1. El Sistema actual y sus cuellos de botella

En sesiones anteriores ustedes tuvieron la oportunidad de estudiar en detalle cómo funcionan los órganos del Sistema. La idea entonces no es repetir aquello ya estudiado, sino revisar algunas características centrales de la práctica actual del SIDH para así pensar colectivamente en ideas para mejorarlo. Aquí recojo integralmente el llamado del Profesor Ariel Dulitzky a que todo proceso de reforma debería partir de “una reflexión estratégica del sistema” cuya base sea las necesidades de derechos humanos en los países” y “la capacidad de respuesta y

adaptación de la Comisión y la Corte”. Es decir, la orientación a la que debe apuntar toda reforma es el fortalecimiento de un sistema de protección que responda a las necesidades específicas de la región y poblaciones a las que pretende proteger².

Así, sin ánimo de exhaustividad y sin pretender dejar de lado intensos debates acerca de los alcances y limitaciones del sistema, un diagnóstico básico nos permite evidenciar algunas de sus características esenciales:

1. *Legitimidad incontestable*: El SIDH es, sin duda, perfectible. Sin embargo, sus insuficiencias no han impedido que miles de víctimas de violaciones hayan aprovechado sus potencialidades de justicia. De hecho, el Sistema se ha constituido en un irremplazable foro de justicia regional, el cual, parafraseando al ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Juan Méndez, en muchos casos ha sido la última esperanza de justicia para las víctimas de violaciones de derechos humanos en el Hemisferio.

Gracias a ello, el Sistema hoy en día cuenta con un grado de acogida y legitimidad muy importante. Y no sólo entre víctimas y organizaciones de derechos humanos. Funcionarios de gobiernos de todas las ideologías políticas han confiado en los órganos del Sistema importantes cuestiones internas, cada vez solicitan con mayor frecuencia la asistencia técnica y la cooperación de la CIDH e, incluso, demuestran cada vez mayor confianza en el sistema interamericano de peticiones. Muestra de ello es el reciente uso del sistema de peticiones interestatales que consagra la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de dos Estados latinoamericanos.

2. *Refinación y fortalecimiento progresivo*: Una de las características esenciales del SIDH es que a través de décadas ha acumulado un grado de experiencia que le ha permitido refinar sus procedimientos

² Dulitzky, Ariel, *50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Una propuesta de reflexión sobre cambios estratégicos*. The University of Texas at Austin School of Law, Austin, Texas, 2008.

para fortalecer la legitimidad de sus trabajos y decisiones. El SIDH ha evolucionado de manera notable. De un lado, ha estado en un constante desarrollo normativo. Desde la adopción de la Declaración Americana hace 60 años, el Sistema ha alcanzado un alto grado de complejidad y refinamiento legal a través de la adopción de la Convención Americana y, posteriormente, con la discusión y adopción de sus protocolos adicionales y demás tratados hemisféricos.

De otro lado, una similar situación ha ocurrido con los procedimientos y mecanismos a través de los cuales los dos órganos ejercen sus funciones. Un muy notable avance se observa, por ejemplo, si comparamos la CIDH de hace 50 años, que carecía un de mandato claro y operativo, y cuyas facultades eran vagas, imprecisas y muy limitadas, con la CIDH de la actualidad³.

3. *Adaptabilidad a los cambios*: Como ha sido destacado por Ariel Dulitzky, una característica que distingue a nuestro sistema de protección de otros sistemas de derechos humanos es su enorme capacidad de respuesta y adaptación a la situación hemisférica para responder a las necesidades que cada momento histórico demandaba. En momentos políticos muy complejos, el sistema logró reinventarse y redistribuir prioridades en búsqueda de una respuesta más adecuada a los problemas que los acontecimientos políticos y sociales le exigían. Así, las herramientas más exitosas del sistema, incluyendo las visitas *in loco*, la preparación y publicación de informes, la adopción de medidas cautelares y provisionales, las sentencias judiciales, las soluciones amistosas, las relatorías temáticas, o la jurisprudencia en materia de reparaciones, surgieron, se fortalecieron o redefinieron en contextos y momentos históricos determinados para responder a demandas puntuales⁴.
4. *Disparidad regional*: A pesar de que en años recientes el Sistema Interamericano ha dado pasos hacia la universalización de las

³ Medina Quiroga, Cecilia y Claudio Nash Rojas, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: introducción a sus mecanismos de protección*. Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2007.

⁴ Dulitzky, Ariel, *50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos...*

obligaciones en materia de derechos humanos respecto de todos los Estados miembros, hoy día presenta un desarrollo desigual en cuanto a la obligatoriedad de las decisiones de los órganos de supervisión⁵. Si bien la CIDH es elegida por todos los miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y actúa a nombre de todos ellos, no ocurre lo mismo con la Corte Interamericana y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello significa que una parte importante del Sistema, incluyendo la Corte, no está hoy en vigor para 11 países miembros, entre los cuales se cuentan Canadá, Estados Unidos y varios países del Caribe. Las razones para esta situación son diversas y van desde la compatibilidad de las disposiciones de la Convención con el derecho interno, hasta el temor de que la adhesión a la Convención signifique modificar normas sustantivas en materia de derechos de las personas o derechos sexuales y reproductivos.

Así, actualmente el Sistema presenta un grado de adherencia y obligatoriedad de tres niveles⁶. El primer nivel de adherencia, el más protector y de mayor obligatoriedad, aplica a aquellos Estados que han ratificado la Convención Americana y han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. El segundo nivel aplica a aquellos Estados que han ratificado la Convención –y, por tanto, el cumplimiento de dicho instrumento es monitoreado por la CIDH– pero que no han aceptado la competencia contenciosa de la Corte. Finalmente, el nivel de menor protección y obligatoriedad aplica a aquellos Estados que no han ratificado la Convención Americana y, por tanto, la CIDH está facultada únicamente para vigilar la observancia de los derechos contenidos en la Declaración Americana.

⁵ Cerna, Christina M., “Introductory Note to the New Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights”, en: *International Legal Materials*, v. 40, no. 3. American Society of International Law, Washington, D.C., mayo de 2001, pág. 748.

⁶ CIDH/CORTE IDH, Joint Appeal by the Inter-American Court of Human Rights and the Inter-American Commission on Human Rights to the Representatives of the States at the Organization of American States, presented to the OAS the Permanent Council, en: OEA/Ser.G CP/CAJP-1930/02, 19 de abril de 2002.

5. *Resultados mixtos en la implementación de decisiones:* En múltiples casos las decisiones adoptadas por los órganos de protección del SIDH han producido una significativa mejoría en diversas situaciones relacionadas con graves violaciones de derechos humanos. En efecto, a través de las decisiones del Sistema se han salvado vidas, se han producido cambios legales y constitucionales, se ha acabado con horrendas prácticas sistemáticas de violaciones y se ha promovido, en general, una cultura de respeto por los derechos humanos en varios países. Sin embargo, para muchas otras víctimas, la obtención de un pronunciamiento del Sistema no se ha traducido en una mejoría real de su situación o en la reparación de las violaciones cometidas. Lo que es peor, algunas personas cubiertas por medidas de protección han sido revictimizadas o impunemente asesinadas.

En materia de implementación de los fallos de la Corte, por ejemplo, el balance de cumplimiento es ambivalente. Aceptando un generalizado retardo, puede decirse que la Corte cuenta con un aceptable récord de cumplimiento en cuanto a las órdenes de reparación monetarias. No obstante, ese récord es evidentemente menor en cuanto al cumplimiento de otros tipos de medidas. Particularmente, la Corte ha afrontado especiales dificultades a la hora de verificar cumplimiento de las órdenes de identificación y juzgamiento de aquellos responsables por la comisión de violaciones⁷.

6. *Falta de claridad en algunas competencias:* Pese a que durante los últimos años tanto la CIDH como la Corte han hecho ingentes esfuerzos por dar mayor claridad, transparencia y publicidad a muchos de sus procedimientos, algunas materias aún siguen siendo poco claras. De un lado, sigue siendo insuficientemente justificado el ejercicio de algunas de las funciones que la Convención Americana le asigna a la CIDH en su artículo 41. Por ejemplo, la CIDH no

⁷ Krsticevic, Viviana, "Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos", en: AA.VV., *Implementación de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos*. CEJIL, Washington, D.C., 2007.

ha encontrado la forma de justificar suficientemente la selección de países a ser incluidos en el capítulo IV del informe que anualmente somete a la Asamblea General⁸.

Por otro lado, varias de las actuaciones procesales dentro del sistema de casos aún no han sido adecuadamente clarificadas, pese a las distintas reformas reglamentarias. Muestra de ello es el proceso de selección de casos que son remitidos ante la Corte Interamericana por parte de la CIDH. Las reformas reglamentarias obligan a la CIDH a enviar por regla general todos los casos ante la Corte. Sin embargo, el camino para que un caso llegue al estudio de fondo por parte de la CIDH mientras que otros no llegan a esta etapa es aún muy enigmático.

Veamos un ejemplo concreto. Hace unos días la Corte Interamericana sostuvo una audiencia pública en el caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Los hechos de este caso son muy similares a los hechos del caso Figueredo Planchart⁹. De hecho, las presuntas violaciones se cometieron con ocasión del mismo procedimiento, y las peticiones fueron presentadas —con algunas diferencias menores— casi al mismo tiempo. Sin embargo, mientras que el caso Figueredo Planchart fue objeto de informe de fondo publicado por la CIDH en el 2000, sólo hasta julio de 2008 la CIDH emitió un informe de fondo en el caso Barreto Leiva y meses después lo sometió a la Corte. ¿Cómo explicar esta enorme disparidad en dos materias prácticamente idénticas?

7. *Problemas crecientes de congestión y demora*: En los últimos años, las secretarías ejecutivas de la Comisión y la Corte han venido adoptando una serie de medidas para enfrentar los desafíos provocados, tanto por la creciente acumulación de casos como por la necesidad de cumplir con las demás funciones asignadas por los órganos políticos (especialmente a la Comisión). Muchas de las reformas pudieron ser realizadas, pero otras, en cambio, ya sea

⁸ Sánchez, Nelson C., “Are some countries more equal than others?”, tesis de grado (L.L.M), no publicada. Harvard Law School, Cambridge, MA., 2007.

⁹ Cfr. Informe No. 50/00, Caso No. 11.298.

por falta de recursos o por la complejidad de la estructura de la organización, han sido de más difícil realización.

Como resultado, ante el creciente aumento de peticiones recibidas, la CIDH no puede dar respuesta oportuna a la tramitación de las peticiones y casos que tiene bajo su competencia. Los términos de tramitación de peticiones se han vuelto muy largos. Para no ir muy lejos, de nuevo el caso Barreto Leiva nos sirve de ejemplo. La petición original fue presentada en agosto de 1996. Es decir, la audiencia ante la Corte se realizó casi trece años después de que la tramitación iniciara. Y el caso ante el sistema aún no ha concluido. Afortunadamente no todos los casos padecen este trámite tan largo. Sin embargo, algunas estimaciones precisan que el promedio de duración de un caso ante el Sistema es de al menos siete años – cinco en la Comisión y dos en la Corte¹⁰.

8. *Presupuesto insuficiente*: Gran parte de los problemas de congestión y demora en la tramitación de las peticiones individuales se debe al escaso presupuesto con el que cuentan los dos órganos de derechos humanos. Por años, tanto la Corte como la Comisión han solicitado a los órganos políticos de la OEA que busquen los medios para obtener un incremento efectivo de los recursos económicos asignados, con la meta de contar con un financiamiento adecuado en el programa-presupuesto de la OEA. En los últimos años, la OEA ha destinado alrededor del 5% de su presupuesto regular para cubrir las necesidades de derechos humanos de la región¹¹. Ese presupuesto es, evidentemente, insuficiente.

Esta insuficiencia ha llevado a que la Corte y la Comisión dependan de contribuciones voluntarias de los países miembros y de organismos de cooperación internacional privados o de

¹⁰ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), “Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, documento de trabajo, Washington, D.C., 2008.

¹¹ Rodríguez, Diego y Claudia Martín, “La reforma del sistema interamericano de derechos humanos: una década de reflexión”, documento de trabajo, American University, Washington, D.C., 2007.

países europeos. De hecho, en 2008, el 40% del presupuesto de los dos órganos fue financiado a través de fuentes externas¹². Estos donantes usualmente imponen sus prioridades temáticas en la ayuda financiera, lo cual provoca distorsiones en los temas y agendas de los dos órganos e impide la planeación estratégica de actividades¹³.

2. Las propuestas para el mejoramiento del acceso al sistema

Este balance de aciertos y limitaciones no es nuevo. Tanto las capacidades como las limitaciones del SIDH son ampliamente conocidas por los Estados parte, los órganos políticos de la OEA, la Comisión y la Corte, y algunos de los usuarios regulares del Sistema. Muchas propuestas han sido publicadas y discutidas para hacer frente a la mayoría de estos problemas. Obviamente actores con intereses distintos (a veces contrapuestos) tienen agendas distintas y visiones divergentes sobre qué es y hacia dónde debería ir el sistema.

Así, al menos a partir de 1994 se han estado debatiendo con regularidad propuestas sobre las mejores formas de fortalecer o perfeccionar el Sistema. Algunas de estas propuestas han sido recogidas en reformas normativas y algunas prácticas han sido cambiadas. Pero, en general, las reformas han sido tímidas frente a los grandes desafíos que subsisten. Es muy difícil presentar quince años de propuestas y discusiones en unos pocos minutos. Para intentarlo he dividido las propuestas en dos ejes analíticos distintos, pero interrelacionados (ver cuadro en la siguiente página). De un lado, se agrupan las propuestas de reforma normativa, las cuales se dividen en las propuestas modificatorias a (i) la Carta de la OEA, (ii) la Convención Americana, y (iii) a los reglamentos de la CIDH y la Corte.

¹² CEJIL, "Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos"...

¹³ Filipini, Leonardo, "El fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", documento de trabajo, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Buenos Aires, 2008.

Por otro lado, se agrupan las propuestas que buscan reformar aspectos institucionales relacionados con las conductas y prácticas de los distintos actores del Sistema. Estos actores se dividen en tres grupos: (i) los Estados, (ii) los órganos de protección, y (iii) los usuarios del sistema, que vendrían a ser las víctimas y las organizaciones que litigan o influyen ante el Sistema. Asimismo, el contexto de influencia de los Estados es dividido en tres aproximaciones: (i) su participación en los órganos políticos de la OEA, (ii) su adherencia a las normas del sistema, y (iii) su compromiso con la implementación de las decisiones de los órganos del Sistema.

El cuadro que presento es muy básico y tiene la única pretensión de ser una hoja de ruta que facilite el estudio de las propuestas. No tiene pretensiones de establecer categorías analíticas puras que expliquen el comportamiento de los actores ante el Sistema, o las bondades y limitaciones de las propuestas y, mucho menos, su conveniencia o inconveniencia.

EVALUACIÓN – REFORMA – PERFECCIONAMIENTO – FORTALECIMIENTO (Aspectos normativos, procedimentales, institucionales y estructurales)						
Reformas normativas			Ajustes institucionales/estructurales (Conductas y prácticas)			
Carta de la OEA	Convención Americana	Reglamentos CIDH y Corte IDH	Estados		Órganos de protección	Usuarios
Inclusión expresa de la Corte	Reforma a la parte dogmática Avances de cuatro décadas DESC y art. 26		OEA	Ratificación de tratados	Cumplimiento	
Clase de sistema	Reforma a la parte orgánica		Prioridad Política	Asistencia Técnica	Principio de Subsidiariedad	Litigo estratégico
• Promoción	• Dos órganos/ un órgano		Fondos	Plazo para Ratificación	Casos complejos	Trabajo en redes
• Asesoría técnica	• No. Miembros		Relación CADH y Carta	Metas políticas	<i>Liberación de detenidos y nuevos juicios</i>	Agenda común
• Sistema de casos	• Tribunal permanente		Democrática		<i>Nuevos juicios y leyes de amnistía-prescripción y non bis in idem</i>	Costos del litigio
• Procedimiento de respuesta rápida	• Procesos colectivos		Miembros de los órganos		<i>Derechos de terceros</i>	Asistencia legal a víctimas
Prioridad política	Armonización órganos		Cumplimiento de decisiones por parte de Estados		Comisiones interministeriales	
Recursos	• A. Duitzky • Juez Ventura R.					

1. *Reformas a la estructura de la OEA*: En la actualidad, el compromiso político de los miembros de la OEA al SIDH no pasa del respaldo en los discursos. Esa retórica difícilmente se traduce en acciones concretas dirigidas a mejorar el funcionamiento del Sistema y de sus órganos de protección.

Así las cosas, muchas propuestas están dirigidas a aumentar la prioridad política del tema de derechos humanos al interior de la estructura general de la OEA. Estas propuestas buscan tanto a la modificación de normas que aseguren y clarifiquen dicha prioridad, como a la implementación efectiva de medidas que demuestren, en la práctica, que los estándares de derechos humanos serán implementados al interior de los Estados.

Al respecto, una primera propuesta es centralizar el tema de derechos humanos en la OEA a través de una reforma a la Carta¹⁴. Ello pues el artículo 2 de la Carta de la OEA no establece como uno de sus “propósitos esenciales” la defensa o la promoción de los derechos humanos.

Ahora bien, el hecho de centralizar el tema de derechos humanos no necesariamente conlleva a la definición del tipo de sistema de promoción o protección que los Estados respaldan y quieren, o del sistema que es efectivamente el más apropiado para enfrentar los problemas regionales de derechos humanos. En este sentido, dos propuestas globales han sido presentadas: unas dirigidas a enfocar el sistema hacia la promoción y la asesoría técnica a los Estados, y otras dirigidas a fortalecer el sistema actual con un claro enfoque en el procedimiento de casos individuales.

Respecto del primer grupo de iniciativas, varios Estados del hemisferio han hecho propuestas para modificar las prioridades del sistema hacia la promoción y asesoría técnica, bajo el argumento que en un clima político de democracias, los procedimientos sancionatorios deberían ser reducidos. Ello se ha tratado de hacer a través de limitar las funciones de la CIDH, e incluso, se discutió durante un tiempo el establecimiento de la figura del Alto

¹⁴ Dulitzky, Ariel, *50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos...*

Comisionado. Estas propuestas no se han cristalizado en cambios normativos.

Por otro lado, otro grupo de propuestas defienden los mecanismos con los que cuenta el actual sistema (promoción, asesoría técnica, sistema de casos, procedimientos de respuesta rápida). Quienes defienden esta visión proponen el fortalecimiento de cada uno de estos procedimientos, para lo cual se requeriría de su inclusión expresa en la Carta de la OEA. Por ejemplo, Ariel Dulitzky sostiene que en la actualidad existe un desequilibrio en el reconocimiento de los dos órganos principales de derechos humanos, pues mientras la Carta reconoce expresamente a la Comisión, no hace lo mismo con la Corte Interamericana¹⁵. Otra modificación normativa propuesta es que, desde la propia Carta, se reconozca la independencia y autonomía de la Comisión, la Corte y sus respectivas secretarías.

Un segundo tema que se refiere a la estructura general de la OEA es la asignación de recursos para el financiamiento de los órganos de derechos humanos. Si el compromiso político de los Estados miembros es real, dicho compromiso tiene que traducirse en un aumento sustancial de los recursos asignados a la CIDH y a la Corte. Algunos avances se han registrado, pero son claramente insuficientes. Así, por ejemplo, durante los últimos años el porcentaje del presupuesto general de la OEA destinado a derechos humanos pasó de un 1% en el año 2000 a un 5.75% en el 2008. Sin embargo, al mismo tiempo los órganos políticos han confiado mandatos adicionales a los órganos y el número de casos y peticiones ha aumentado exponencialmente.

Por estas razones, algunos sostienen que si los derechos humanos –tal como afirman los discursos– son una de las cuatro prioridades que tiene la OEA, este tema debería contar al menos con el 25% del presupuesto regular de la organización¹⁶. Ello estaría acorde tanto con las necesidades regionales, como con la práctica de otros sistemas. En efecto, el Consejo de Europa asignó en el

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

2008 el 26.5% de su presupuesto a la Corte Europea de Derechos Humanos¹⁷.

En tercer lugar, el respaldo político debe traducirse en la adopción de medidas políticas que garanticen el pleno funcionamiento de los órganos. Esto incluye la adopción de políticas estatales que se comprometan a hacer más transparente y participativo el proceso de selección de candidatos a ser miembros de los órganos de protección. Con estos procedimientos debería garantizarse que quienes lleguen a ser miembros de la CIDH y la Corte tengan las calidades profesionales y personales que estas dignidades requieren. Así mismo, debería hacerse una apuesta por la diversidad al interior de los órganos. Un acceso igualitario y equitativo debería provenir desde la propia composición de la Corte y la Comisión, tomando medidas efectivas para que representantes de poblaciones tradicionalmente excluidas en la región accedan a estos cargos¹⁸.

Finalmente, otras propuestas están dirigidas a que desde la estructura institucional de la OEA se aclaren las interrelaciones entre los procedimientos de derechos humanos y aquellos destinados para la protección de la democracia y sus instituciones. La principal propuesta en este sentido es mejorar la correlación entre la Convención Americana y la Carta Democrática Interamericana a través, por ejemplo, de permitir que la CIDH tenga la capacidad para generar y activar los mecanismos de protección institucional previstos en los artículos 18 y 20 de la misma¹⁹.

2. *Reformas en la práctica de los Estados frente al Sistema:* Como mencionamos al inicio de esta presentación, la disparidad en la adherencia de los Estados al Sistema es enorme. Esto produce, que sea difícil operar un Sistema en el que sus miembros responden a distintos tipos de obligaciones, y deja sin la protección adecuada a millones de personas en el hemisferio.

¹⁷ CEJIL, “Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”...

¹⁸ Filipini, Leonardo, “El fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”...

¹⁹ Dulitzky, Ariel, *50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos...*

La principal propuesta en este sentido es entonces, alcanzar la universalidad de, al menos, la Convención Americana y de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte. La ratificación por parte de todos los países de la región del más importe instrumento jurídico en materia de derechos humanos debería ser declarado una prioridad política, lo cual requiere que los Estados adopten medidas en consecuencia.

Al respecto se ha propuesto, por ejemplo, que los órganos del Sistema brinden asesoría técnica a los Estados que aún no han ratificado la Convención para facilitar el proceso de ratificación y aceptación de la jurisdicción de la Corte. Pero como las barreras técnicas en materia de compatibilidad jurídica entre normas internas y convencionales están, de todas maneras, sujetas a la voluntad política, dos tipos de propuestas se han avanzado. De un lado, hay quienes proponen que debería fijarse una meta a diez años para buscar la ratificación con incentivos y respaldo político a los Estados que no han ratificado la Convención. Por otro lado, hay quienes sostienen que más allá de los incentivos, los Estados que al término de dicho plazo no hubieren ratificado la Convención deberían ser expulsados del Sistema por cuanto no compartirían la expresión normativa de uno de los valores regionales comunes.

Otro gran eje para el fortalecimiento del Sistema que involucra la conducta de los Estados se relaciona con la implementación de las decisiones de sus órganos. En la medida en que los Estados no se comprometan con la implementación de buena fe de las recomendaciones de la Comisión y con el cumplimiento rápido y efectivo de las sentencias de la Corte, no habrá posibilidades de avanzar verdaderamente en las posibilidades de acceso a la justicia en la región.

Para lograr que el Sistema funcione adecuadamente y cumpla con sus objetivos, es necesario que exista un mecanismo exitoso de incorporación nacional de los estándares internacionales de derechos humanos. Así, los Estados deben velar no sólo porque los derechos humanos de las personas en sus territorios no sean

violados, sino porque las normas internacionales tengan eficacia a nivel nacional. Esto incluye tanto la garantía de la aplicabilidad directa de los tratados internacionales que consagran derechos humanos, como la interpretación de esos derechos conforme la jurisprudencia de los órganos encargados de su interpretación.

Para lograr este objetivo se han sugerido algunas alternativas. Una de ellas es la reinterpretación del principio de subsidiariedad como un asunto de eficacia y de posibilidades de acceso a los sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos²⁰. A través de esta reinterpretación del principio de subsidiariedad se podrían eliminar los obstáculos técnicos y jurídicos que impiden al interior de los países, internalizar de manera directa las normas supranacionales y la interpretación de esas normas por parte de los órganos del Sistema. En esta propuesta, el involucramiento de los operadores jurídicos nacionales, especialmente los jueces, es fundamental.

Una segunda alternativa práctica es hacer obligatorio que los Estados creen un mecanismo encargado de la coordinación, impulso e implementación de las decisiones del Sistema. El mecanismo debería contar con la participación de todas las instituciones y ministerios que tienen que ver de alguna manera en el proceso de implementación como la cancillería, el ministerio de defensa, el ministerio de economía, la defensoría pública, la defensoría del pueblo, etc.²¹.

3. *Reformas a la Convención Americana*: Muchos expertos se han opuesto decididamente a que se estudie la posibilidad de una reforma a la Convención, pues consideran que sería un error estratégico dar la oportunidad a unos Estados adversos al Sistema para que revisen los contenidos progresistas consagrados en el instrumento. Según este escepticismo, abrir a discusión el contenido de la Convención

²⁰ Uprimny Rodrigo y María Paula Saffon, "El desafío judicial de la implementación interna y de la sostenibilidad jurídica y política del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en: *Res Publica Argentina*, 2008-1. Ediciones Rap S.A., Buenos Aires, 2008.

²¹ Dulitzky, Ariel, *50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos...*

podría traer más pérdidas que ganancias en materia de acceso a la justicia y de protección de los derechos humanos.

No obstante, los expertos reconocen que algunas de las falencias del Sistema Interamericano sólo se resolverán a través de una reforma convencional. Dos tipos de reforma han sido hasta ahora propuestas.

La primera –que ha sido poco popular entre los entendidos– es abrir a discusión todo el texto convencional, incluyendo su parte dogmática. Esto se justificaría, argumentan algunos, porque en algunas materias la Convención no recoge estándares apropiados de protección (como sería el caso del artículo 26 relativo a derechos económicos, sociales y culturales). Y, además, con una reforma, la Convención se podría beneficiar de los desarrollos conceptuales de los últimos 40 años.

Una segunda serie de propuestas sugiere no tocar la parte dogmática y concentrarse en algunos ajustes a la parte orgánica de la Convención. En este sentido, se ha discutido si se debería modificar la Convención para centralizar la promoción y protección de derechos humanos en un solo órgano, para evitar duplicidad, morosidad y variación de estándares; se ha propuesto aumentar el número de miembros de la CIDH y de la Corte; y se ha debatido sobre la conveniencia de hacer de la CIDH y la Corte órganos permanentes.

Una cuestión que poco se ha discutido, pero que debería pasar por este camino, es la propuesta de crear un mecanismo de peticiones colectivas en el Sistema Interamericano. Durante los últimos años han llegado a la Comisión y a la Corte casos que involucran violaciones masivas de derechos humanos y que refieren a cientos, si no miles de víctimas. Estas peticiones han generado grandes dificultades en su tramitación, pues el mecanismo previsto en la CADH es el de peticiones individuales. Esto justificaría pensar la posible adopción de un mecanismo que permita tramitar de mejor manera este tipo de necesidades.

Finalmente, varias propuestas de reforma convencional se han avanzado con el objetivo de eliminar algunas tensiones entre las funciones de la CIDH y la Corte, especialmente en lo que refiere al rol de la Comisión ante la Corte ahora que las víctimas tienen una participación más decidida en el procedimiento ante la Corte. Vale la pena mencionar rápidamente las dos propuestas más estructuradas al respecto.

La primera iniciativa parte de una propuesta originalmente realizada por el actual Juez de la Corte Manuel Ventura Robles. Si bien el Juez Ventura propuso una reforma reglamentaria, las consideraciones de fondo de su propuesta pueden ser igualmente consideradas como parte de una modificación convencional. Según el Juez Ventura, a partir de la expedición de los reglamentos de 2000/01, la Comisión debió asumir un papel de “parte procesal” ante la Corte, pero ha seguido actuando como “parte sustantiva” lo cual ha producido una afectación al principio de igualdad de armas en perjuicio de los Estados²². Para corregir esta distorsión, el Juez Ventura asegura que la CIDH debería someter los casos ante la Corte a través del informe de artículo 50 de la CADH y las víctimas deberían ser quienes presenten la “demanda”. A partir de allí, la función de la Comisión debería ser obrar como auxiliar de la Corte en la búsqueda de la verdad procesal y de la justicia y como guardián de la integridad de la Convención, papel que haría defendiendo las conclusiones de su informe de artículo 50 sometido ante la Corte, tanto en la etapa escrita como en la etapa oral.

La segunda fue formulada por Ariel Dulitzky, quien asegura que subsisten dos materias disfuncionales en el sistema. De un lado, las cuestiones de admisibilidad son decididas por la CIDH y luego revisadas por la Corte, lo cual muestra una duplicidad innecesaria.

²² Ventura, Robles Manuel, “La necesidad de determinar procesalmente el papel de la CIDH en el proceso contencioso ante la Corte IDH, como consecuencia de haberle otorgado ‘locus standi in iudicio’ a la presunta víctima o a sus representantes en el reglamento aprobado en el año 2000”, conferencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 23 al 26 de mayo de 2006.

Por otro lado, existe también una duplicidad en el procedimiento de casos en cuanto a la producción de prueba y en las determinaciones de hecho y de derecho. Para eliminar esta situación, Dulitzky propone reformar la Convención para establecer claramente la división entre las tareas de la CIDH y la Corte. De conformidad con su propuesta, la CIDH se limitaría a ser un órgano de admisibilidad y solución amistosa. La decisión de admisibilidad sería entonces final e inapelable. En caso de que fracasara la posibilidad de llegar a una solución amistosa, el caso pasaría automáticamente a la Corte sin hacer ninguna determinación de hecho o de derecho. La Comisión no jugaría ningún rol de litigante ante la Corte, sino solamente de órgano principal de la OEA que actúa en representación de los Estados y como asistente en la búsqueda de la justicia, para lo cual contaría con la facultad de cuestionar a las partes, presentar su visión, opinión legal y propuesta de solución del caso para la consideración de la Corte²³.

4. *Reformas al interior de los órganos de protección*: Hasta ahora, la Comisión y la Corte han sido los órganos, dentro del esquema institucional de la OEA, que más empeño y decisión han puesto en hacer una revisión sincera y propositiva de las limitaciones procedimentales del sistema. Tal vez es por esta razón que erróneamente se relaciona el proceso de reforma al Sistema con la reforma a los reglamentos o prácticas de los dos órganos.

De hecho, las distintas reformas reglamentarias adelantadas tanto por la CIDH como por la Corte a partir del inicio del “proceso de reflexión” han producido unos resultados nada despreciables: un aumento en el número de casos enviados a la Corte, una mayor participación autónoma de las víctimas ante la Corte, el incremento de la jurisprudencia interamericana, y un incremento de las decisiones de admisibilidad de la CIDH²⁴.

²³ Dulitzky, Ariel, *50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos...*

²⁴ Cançado Trindade, Antonio, “El nuevo reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: la emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional”, en: Cançado, A. & Ventura, M., *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. ACNUR, San José, Costa Rica, 2003.

No obstante, estos cambios no han producido, primero, un aumento de los casos decididos por el Sistema y, segundo, aún subsisten cuestiones procesales y competencias indefinidas entre la CIDH y la Corte en cuanto al tratamiento de casos. Para enfrentar estas cuestiones (hasta al grado en que los dos órganos pueden hacerlo sin recurrir a otras autoridades) la Comisión y la Corte iniciaron hace un par de años un diálogo interinstitucional para tratar de aumentar su eficacia y evitar prácticas que limiten el acceso al Sistema y su eficiencia global. Los puntos en debate son los siguientes.

En primer lugar, los dos órganos han estado discutiendo sobre la relación entre el informe del artículo 50 y la demanda. La idea es encontrar un acuerdo sobre cuál es el instrumento de introducción a la instancia judicial que mejor responde a los requerimientos de la Convención, al objeto y fin de la mejor protección de los derechos humanos, y a las realidades en la situación de las víctimas.

En segundo lugar, se discuten los aspectos de duplicación del procedimiento de admisibilidad. El punto que aún no se ha logrado definir es si debe o no el examen de admisibilidad que hace la Comisión ser objeto de escrutinio por parte de la Corte y, en ambos casos, cuáles son las circunstancias y criterios que deberían informar dicho escrutinio.

En tercer lugar se encuentra el tema de la duplicación de la actividad probatoria. La pregunta clave es si debe la actividad probatoria desplegada por la Comisión ser o no duplicada en el proceso ante la Corte, y cuáles son los criterios y circunstancias que guían las decisiones a este respecto.

En cuarto lugar, los órganos debaten cuál es el rol de la Comisión en la actividad de litigio, que incluye aspectos tales como el ofrecimiento de prueba, interrogatorios, posición frente a nuevos hechos, posición frente a nuevos alegatos, identificación de las víctimas, rol cuando las víctimas no tienen representación. La idea sería llegar a un consenso sobre cuál es el rol que una mejor defensa de los derechos humanos impone a la Comisión en el procedimiento contencioso ante la Corte.

En quinto lugar, se discuten varios asuntos atinentes a la representación de víctimas en la práctica de casos colectivos o masivos. Aquí los aspectos controversiales giran en torno a la identificación de las víctimas y su efectiva representación ante el Tribunal; a cuáles son las instituciones procesales que garantizan de mejor manera la defensa de los derechos humanos, los intereses de las víctimas y el derecho de defensa de los Estados; cuáles son los estándares que deben regir el patrocinio letrado, y a cuáles son los deberes y atribuciones de los órganos del Sistema frente a patrocinio que no es efectivo, responsable o competente.

Finalmente, los órganos sostienen una discusión técnica sobre las pruebas. Especialmente sobre cuáles son los retos particulares que enfrentan las partes y el Tribunal con respecto al manejo de prueba en casos colectivos, y cuáles son las instituciones procesales que mejor atienden a la defensa de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, la Comisión y la Corte se han esforzado por captar recursos financieros fuera del presupuesto regular, y por optimizar sus formas de trabajo para ser más efectivos con los escasos recursos con los que cuentan. Así, por ejemplo, en los últimos años la CIDH ha implementado varias medidas de reingeniería institucional las cuales, a pesar de no haber sido evaluadas todavía, prometen mejorar el funcionamiento del procedimiento de casos. Así, de un lado, la Comisión lanzó en 2007 un ambicioso programa para ponerse al día y descongestionar las peticiones que han quedado atrapadas en las etapas preliminares del procedimiento (que cuentan como la mayoría de peticiones ante el Sistema), a cargo de un grupo especializado de registro.

Por otro lado, la CIDH ha tratado de homogeneizar y dar coherencia al trabajo jurídico a través de la creación de grupos de grupos de gestión especializados. Así, además del ya mencionado grupo de descongestión, en la actualidad la CIDH cuenta con un grupo con dedicación exclusiva al apoyo del litigio ante la Corte, y un grupo de protección, a cargo de la evaluación, trámite y seguimiento de las medidas cautelares. Por último, recientemente la CIDH creó unas

“unidades funcionales” con el fin de promover la especialización y la productividad de informes de admisibilidad y fondo a través de la asignación de estas funciones a equipos de trabajo (Secciones), definidas con un criterio geográfico. Así, cada equipo de trabajo tiene aproximadamente la misma carga de trabajo. Asimismo, dentro de cada grupo de trabajo se dividen las tareas en base a la etapa procesal, ya sea admisibilidad o fondo, en que se encuentren los casos.

Ahora bien, no puede desconocerse que en este proceso de eficiencia y descongestión se han presentado una gran tensión. De un lado, se ha promovido la descongestión del sistema (especialmente la Comisión) a través de medidas que dificultan el acceso de las víctimas al Sistema a través de mayores cargas procesales y mayor rigor y ritualismo jurídico. Esto lo han planteado varios Estados miembros, a lo cual se han opuesto férreamente las ONG de la región. Sin embargo, por otro lado, las alternativas posibles para garantizar un sistema que sea amigable a las víctimas, pero efectivo para la consecución expedita de los fines que se propone, son escasas. Si bien los órganos del Sistema han visto con cautela reformas reglamentarias que puedan afectar el acceso de las víctimas al Sistema, no han tenido en todos los casos argumentos suficientes para oponerse a las pretensiones de los Estados.

5. *Reformas al litigio interamericano*: Algunos expertos y académicos de la región han señalado que dado el ambiente político general (en donde no se prevé que en el futuro cercano exista la voluntad política para lograr los cambios normativos e institucionales que el Sistema requiere), lo pertinente sería intentar maximizar los recursos existentes a través de racionalizar el tipo de casos que se someten ante el Sistema. Así, estas propuestas abogan por una suerte de litigio estratégico que asegure un impacto generalizado de los casos que eviten que casos similares tengan que ser tramitados por instancias internacionales.

Esta posición puede resumirse en la tesis del Profesor James Cavallaro de “menos es más” (*less is more*)²⁵. Su propuesta es la siguiente: si escogemos mejor los casos, podemos llevar menos casos pero producir un mayor impacto y cambio social, lo cual es una mejora para el acceso global al sistema y la satisfacción de los derechos a una mayor proporción de la población. En este sentido, las cortes internacionales deberían concentrarse exclusivamente en casos que son emblemáticos de problemas persistentes o estructurales de violaciones de derechos humanos. Sin este enfoque estratégico, en un contexto en donde las violaciones están a la orden del día, el litigio internacional termina funcionando como una lotería en donde unos pocos peticionarios acceden a las cortes en contraposición con la mayoría de víctimas que está en la misma situación. De esta manera, el litigio interamericano estaría produciendo más daños que los que pretende solucionar.

Y, además, con la proliferación de casos y de denuncias se pierde en calidad del juicio, pues los órganos internacionales tienen que sacrificar profundidad por abundancia. Así, por ejemplo, para el caso del Sistema Interamericano, con las reformas reglamentarias que aumentaron el número de casos ante la Corte se ha producido una reducción de los días destinados para escuchar cada caso en audiencia pública, así como del número de testigos escuchados por la Corte. Es decir, más casos han sido escuchados, pero a un precio muy alto en términos de calidad de la justicia impartida.

Con base en estas premisas, Cavallaro y Brewer proponen que para ser más efectivos en la tarea de contribuir al respeto de los derechos humanos, los casos y decisiones de la Comisión y de la

²⁵ Cavallaro, James L., y Emily J. Schaffer, “Less as More: Rethinking Supranational Litigation of Economic and Social Rights in the Americas”, en: *Hastings Law Journal*, v. 56. Hastings College of the Law, University of California, 2005, pág. 217; Cavallaro, James L. y Emily J. Schaffer, “Rejoinder: Finding Common Ground to Promote Social Justice and Economic, Social and Cultural Rights in the Americas”, en: *New York University Journal of International Law and Politics*, v. 39, 2006; Cavallaro, James L. y Stephanie E. Brewer, “Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court”. *The American Journal of International Law and Justice*, 2008.

Corte Interamericana deberían estar incorporados en agendas más amplias que articulen una serie de estrategias de cambio que estén apoyadas en campañas de movilización social²⁶.

Para alcanzar esta racionalización es pues, necesario aumentar el trabajo en redes y crear agendas comunes de litigio e incidencia. Lo cual, de hecho, ya se viene haciendo por parte de muchas organizaciones que activamente litigan en el Sistema. Distintas organizaciones se encuentran promoviendo acciones destinadas a evaluar la eficacia y pertinencia de los mecanismos de protección del SIDH, los avances alcanzados mediante su utilización, y los principales obstáculos que impiden la mejor protección de sus intereses temáticos o geográficos a través de los mecanismos de justicia regional²⁷.

Ahora bien, el impacto de estas redes también es limitado. Aun cuando no hay muchos estudios al respecto, los datos muestran que la mayoría de peticionarios con casos pendientes ante la Comisión son aquellas presuntas víctimas que acuden sin el respaldo de un abogado, o a través de abogados privados que no pertenecen a ONG con incidencia ante el Sistema. Es allí cuando la situación se vuelve más acuciante. Las víctimas que están solas son las que más barreras tienen para obtener justicia, tanto a nivel local, como a nivel supranacional.

Y poco se ha hecho al respecto. Por ejemplo, poco se ha hecho para proveer una debida asistencia legal a las víctimas. El acceso al Sistema parte del principio general de la gratuidad. Pero la realidad no podría estar más lejos de ese principio.

Como ha señalado el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), litigar un caso ante el Sistema es asumir un

²⁶ Cavallaro, James L. y Stephanie E. Brewer, "Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court"...

²⁷ Sánchez, Nelson C., *Promoviendo la agenda inconclusa: Propuestas para la optimización de los mecanismos del SIDH para la garantía de los DESC*. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2008 (en prensa).

complejo proceso legal por varios años, en los que se tienen que asumir, entre otros, los siguientes gastos: costos de investigación y documentación, de negociaciones amistosas con el Estado, de producción de prueba, de reuniones de trabajo y audiencias en Washington, D.C., y San José, de traslado de abogados, víctimas, testigos y peritos, de visas y requisitos de viaje, hoteles, y otros costos profesionales²⁸. En promedio, CEJIL ha calculado que los costos globales de un proceso que llega a tramitarse hasta la Corte es de aproximadamente US\$ 55,000.00. Los cuales hay que financiar a la espera de obtenerlos de vuelta tras el procedimiento ante la Corte. Sin embargo, la Corte Interamericana no acostumbra a reconocer la totalidad de estos gastos en sus indemnizaciones por concepto de “costas judiciales”. Según CEJIL, el monto máximo otorgado por la Corte como costas y gastos ascendió a US\$ 45,000.00.

Quisiera dejar estas cifras para que a partir de allí puedan reflexionar con un panorama amplio sobre ese tema que propusimos al principio y que está a la base del tema general de este curso: las imbricaciones entre acceso a la justicia e inclusión social. Como hemos visto, resolver los múltiples problemas que en este aspecto presenta nuestro sistema regional de justicia es una tarea para nada sencilla, pero que merece mayores esfuerzos.

Si no se logra encontrar respuestas a estos desafíos, en momentos en que hay una demanda creciente para utilizar el Sistema, cada vez será más difícil obtener buenos resultados, y por consiguiente mantener la credibilidad que han alcanzado la Comisión y la Corte luego de décadas de importante trabajo.

Son desafíos grandes y complejos. Afortunadamente contamos con personas como ustedes, deseosas de darnos una mano para fortalecer nuestro apreciado sistema de justicia regional de derechos humanos.

²⁸ CEJIL, “Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”...