

El debate sobre la reforma del Sistema Interamericano y la posición del Estado Peruano:

PROPUESTAS INDISPUESTAS



María Clara Galvis IDL

En Perú, el debate público sobre el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos ha estado marcado, en los últimos meses, por iniciativas que buscan restarle importancia a los órganos del Sistema y a sus decisiones, tales como la inviable propuesta de crear una doble instancia en la Corte Interamericana, o que pretenden incluso suprimir el uso del Sistema en el país, como sería consecuencia de las propuestas –minoritarias, por fortuna– de que el Perú se retire de la competencia contenciosa de la Corte. En abierto contraste con estas desafortunadas iniciativas, en Washington, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) llevan a cabo un diálogo sobre el funcionamiento del Sistema Interamericano, con miras a su fortalecimiento y perfeccionamiento, en cumplimiento de la resolución de la Asamblea General de la OEA (AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07) del 5 de junio de 2007) que reafirmó el compromiso de los Estados de la OEA de continuar fortaleciendo y perfeccionando el Sistema.

¿Qué discuten los Estados de la OEA en el marco de este diálogo? Desde el segundo semestre de 2007 los Estados debaten diferentes propuestas para reformar los reglamentos de la Comisión y la Corte interamericanas. Algunas de estas propuestas tienen que ver con la redefinición del rol de la Comisión en el litigio ante la Corte;

la definición de las formas de activar la jurisdicción de la Corte por parte de la Comisión; el establecimiento de plazos durante el trámite de los casos ante la Comisión; la determinación de criterios para archivar los casos; la revisión de la regla que permite la acumulación de la admisibilidad con el fondo; la revisión de los criterios de otorgamiento, seguimiento y levantamiento de las medidas cautelares; la determinación de si en las audiencias temáticas deben participar tanto los Estados como los peticionarios.

El debate actualmente en curso en la OEA, sobre aspectos puntuales del litigio ante los órganos del Sistema, contrasta con los términos del debate interno peruano, donde aún se discuten aspectos básicos como la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte o el cumplimiento de sus sentencias. En medio de estas diferencias entre los ámbitos nacional e internacional, ¿cuál es la posición del Perú frente a la reforma de los reglamentos de la Comisión y la Corte? Aunque la política del Estado peruano ante el Sistema Interamericano no es muy clara y en ciertos aspectos parece contradictoria, hay que señalar, como algo positivo, que las desafortunadas iniciativas internas no se han traducido en planteamientos ni propuestas oficiales ante las instancias de la OEA.

Ante la OEA, el Estado peruano, por una parte, ha suscrito un documento en que se afirma la autonomía e independencia de la Comisión y, por otra, ha presentado una propuesta que la desconoce abiertamente. Perú integra un grupo de siete delegaciones ante la OEA (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá y Perú) que presentaron ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) una propuesta conjunta de reformas en la que los Estados “reiteran su convicción en la autonomía e independencia de los órganos del Sistema”. Pero, también ante la CAJP, la misión permanente del Perú ante la OEA, representada por el embajador Ántero Flores Aráoz, presentó una propuesta de reforma que plantea que los estatutos de la Comisión y la Corte sean modificados para consagrar que las reformas de los reglamentos de ambos órganos deban ser ratificadas por el Consejo Permanente de la OEA antes de entrar en vigencia. Esta propuesta afecta claramente la autonomía e independencia de los órganos, habida cuenta que parte importante de dichas autonomía e independencia radica en que puedan adoptar sus propios reglamentos sin injerencia alguna de un órgano político como el Consejo Permanente.

La propuesta presentada por la misión del Perú ante la OEA contiene otros aspectos problemáticos, que reflejan un grandísimo desconocimiento del derecho internacional y del funcionamiento de las instancias internacionales de protección. Se trata del planteamiento según el cual los tribunales nacionales deben fijar el monto de las reparaciones y de la propuesta de aplicar el silencio administrativo negativo ante la demora de la Comisión en emitir un informe de admisibilidad.

Plantear que los tribunales internos fijen el monto de las reparaciones desconoce que en derecho internacional la obligación de reparar se rige en todos sus aspectos por el derecho internacional, nunca por el derecho interno. Además, es la Corte, como dueña de su propia competencia (principio de *competence de la competence* o de la jurisdicción plena), la única que puede fijar el monto de las indemnizaciones. En ejercicio de esta competencia puede decidir que el monto de la indemnización por daño material lo determinen los tribunales internos, como lo hizo en los casos *Baena Ricardo vs. Panamá*; *Ivcher Bronstein vs. Perú* y *Cinco Pensionistas vs. Perú*. Convertir esto en la regla general implicaría nada menos que quitarle competencia a la Corte para pronunciarse sobre un aspecto esencial de las reparaciones, lo cual riñe con la lógica básica de los sistemas internacionales de protección, que implican una cesión soberana de ju-

risdicción en favor de las instancias internacionales. Por demás, sería una propuesta contraria al texto mismo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que asigna a la Corte la función de disponer que se reparen las consecuencias de las violaciones y el pago de una justa indemnización (art. 63.2). Esto sin perjuicio de que, en casos concretos, los Estados que consideren que existen razones para que sean los tribunales internos los que fijen el monto de las indemnizaciones, puedan fundamentarlo dentro del litigio del caso. Si la Corte acoge sus argumentos, así lo ordenará en la sentencia.

Proponer que opere el silencio administrativo negativo –y se entienda que la petición ha sido negada– si el informe de admisibilidad no se emite dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la petición, refleja también un gravísimo desconocimiento de las instancias internacionales, que se rigen por otros criterios y principios jurídicos. Esta propuesta se funda, entre otras razones, en que la falta de plazos y la demora de la Comisión en decidir sobre la admisibilidad afecta el debido proceso de los Estados, que “no tienen las mismas consideraciones que los peticionarios”. Sin embargo, en el derecho internacional el debate no ocurre entre dos partes iguales que tienen un conflicto –el caso paradigmático del derecho civil–, sino entre partes, por naturaleza, desequilibradas: un Estado, que cuenta con todo el poder estatal (político, de producción normativa, militar) y las víctimas, que carecen de él. Una reforma que pretendiera “igualar” al Estado y al peticionario desconocería el real desequilibrio entre estos y, en la práctica, significaría una desigualdad mayor en perjuicio de las víctimas. Además, si el Sistema es la instancia última de justicia para muchas personas, la inadmisibilidad de una petición debe derivarse de la ausencia de requisitos para que sea admitida, no del vencimiento del plazo ni de la aplicación de consecuencias procesales frente a las demoras de la Comisión.

Al parecer, estas propuestas de Perú no fueron acogidas por los demás Estados, en la medida en que no fueron incorporadas en la propuesta conjunta. Sin embargo, no han sido retiradas. En aras de la transparencia, Perú debería aclarar cuál es la propuesta que está impulsando en la OEA y propiciar su discusión en Perú. Si el Estado y la sociedad civil peruana pudiesen debatir la propuesta conjunta, habríamos dado un paso importantísimo hacia la discusión de aspectos puntuales, orientados al mejor funcionamiento del Sistema, y habríamos dejado atrás discusiones propias de etapas primitivas de desarrollo del Sistema, superadas en gran parte de los países del continente.