

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ONG EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: AVANCES, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Enzamaria TRAMONTANA*

También quiero rendir homenaje a la sociedad civil. Sin la sociedad civil nada de esto hubiera existido

C. MEDINA QUIROGA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Breve historia de la participación de la sociedad civil organizada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. III. *Las ONG y la búsqueda de justicia para las víctimas de violaciones de los derechos humanos*. IV. *La contribución al enriquecimiento del debate judicial a través de la figura del amicus curiae*. V. *Las ONG y la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el ámbito interno*. VI. *Observaciones conclusivas*.

I. INTRODUCCIÓN

Las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel vital en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

* Doctoranda en derecho internacional y de la Unión Europea, Universidad “La Sapienza” de Roma.

** *Discurso de la Presidenta de la Corte interamericana de derechos humanos, Cecilia Medina Quiroga, con motivo del 30 aniversario de la Corte, 11 noviembre de 2009, Washington, http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=09-0097.*

(en adelante también Sistema o SIDH), al tal punto de ser consideradas como una componente constitutiva del mismo.¹

Como lo ha reconocido la propia Comisión Interamericana (Comisión), en efecto, estas entidades llevan a cabo una labor fundamental para el funcionamiento de los órganos de supervisión del Sistema, proporcionando información sobre la situación de los derechos humanos en los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), colaborando en la realización de visitas *in loco*, favoreciendo el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, o, asimismo, realizando campañas de educación y sensibilización en la materia, dirigidas tanto a los órganos estatales como a la sociedad civil.²

El objetivo del presente ensayo es precisamente profundizar los avances, los actuales desafíos y las perspectivas futuras de la colaboración entre las ONG y los organismos encargados de la protección de los derechos humanos en la OEA.

Sin ánimo de hacer una descripción exhaustiva de la actividad que las organizaciones de la sociedad civil cumplen en relación con la Comisión y la Corte Interamericana (Corte o CIDH), la atención se centrará en aquellas tareas a través de las cuales se considera que estos actores han contribuido y podrán contribuir en los años venideros, en mayor medida, a una efectiva tutela de los derechos humanos en la región.

Así, en primer lugar trataremos el rol desempeñado por las ONG en asegurar un mayor acceso a la justicia a las víctimas de abusos a los derechos humanos; en segundo lugar, su contribución al enriquecimiento

¹ Ayala Corao, V. C., “Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista IIDH*, San José de Costa Rica, núm. 30-31, edición especial, 2001, pp. 120 y 121; Briceño Donn, M., “El papel de los actores del Sistema Interamericano en el proceso de fortalecimiento”, *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 2000, pp. 237-244, p. 238; Piovesan, F., *Direitos humanos e justiça internacional. Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, São Paulo, 2006, especialmente pp. 141-143.

² Véase Dulitzky, A. y González, F., “Derechos humanos y la Organización de los Estados Americanos, 1999-20002”, *Revista IIDH*, San José de Costa Rica, núms. 30-31, edición especial, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, pp. 208-210; Krsticevic, V., “El papel de las ONG en el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. Trámite de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI. Memoria del Seminario*, noviembre de 1999, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001.

del debate judicial a través de la figura del *amicus curiae*, tanto en el trámite de casos contenciosos como en el marco de la función consultiva de la CIDH, y finalmente la aportación de estos actores al impacto del SIDH en el ámbito interno.

Ahora bien, antes de comenzar propiamente con el desarrollo del tema, parece conveniente brindar algunas concisas reflexiones acerca de la evolución histórica del fenómeno que se propone en análisis.

II. BREVE HISTORIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La historia de la participación de las organizaciones no gubernamentales en el SIDH se puede dividir en dos macro-etapas temporales. La primera, a partir de mediados de la década de los sesenta hasta finales de los años ochenta; la segunda, desde esta fecha hasta hoy en día.

El origen del fenómeno en cuestión se remonta al comienzo de la actividad de la CIDH. En aquellos años, como reacción a los regímenes dictatoriales instaurados en la región, floreció en las Américas la organización de la sociedad civil en defensa de los derechos humanos;³ en este contexto, y en contraste con la actitud de cierre a las ONG que caracterizaba los organismos políticos de la OEA, la Comisión ofreció un espacio vital de actuación para los movimientos institucionalizados de familiares de víctimas y víctimas de violaciones, y grupos de activistas comprometidos con la defensa de las libertades públicas.⁴

³ Así lo observan, entre otros, Frühling, H., "Introducción", en Frühling, H. (ed.), *Derechos humanos y democracia. La contribución de las organizaciones no gubernamentales*, Santiago de Chile, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991, p. 13 y ss.; García-Sayán, D., "Non-governmental Organizations and the Human Rights Movement in Latin America", *Bulletin of Human Rights*, núm. 90/1, 1991, pp. 31-41.

⁴ Cfr. Ayala Corao, C., "Reflexiones sobre el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *cit.*, pp. 120 y ss.; Bianculli, A. C., "La sociedad civil en la Organización de los Estados Americanos: cambios en la *governance* de cara al siglo XXI", *Serie Relaciones Internacionales*, Documento de Trabajo núm. 1, 2004; Pinto, M., "NGOs and the Inter-American Court of Human Rights", en Treves, T. et al. (eds.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, T. M. C. Asser Press, The Hague, 2005, pp. 49 y 50.

Por su parte, las ONG demostraron rápidamente ser unos aliados fundamentales del órgano, en primer lugar, colaborando en la elaboración de informes sobre países donde se producían violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y, asimismo, presentando denuncias sobre casos específicos, vinculadas a abusos del derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, y a otros derechos básicos garantizados por la CADH; en segundo lugar, aportando visibilidad al Sistema, tanto a nivel nacional como internacional, y contribuyendo a emplazar la cuestión de los derechos humanos en un lugar destacado del debate público.⁵

Dicha cooperación se complementó a principios de los años ochenta, con la creación de la CIDH. Ésta, de hecho, brindó nuevas y significativas oportunidades de acción a los defensores de los derechos humanos. Durante su primera década de trabajo, en particular, el tribunal se concentró en la emisión de opiniones consultivas y, en este marco, admitió que las organizaciones no gubernamentales dieran voz a los intereses de amplios sectores de la colectividad mediante la figura del *amicus curiae*.⁶

El restablecimiento de la democracia en la casi totalidad de los Estados de la región a finales de los años ochenta marca el comienzo de la segunda de las dos etapas temporales definidas anteriormente. A partir de entonces se verificó la consolidación del SIDH y, en particular, la dinamización de la actividad de sus órganos en torno al conocimiento de denuncias sobre casos individuales de violaciones de los derechos humanos.

Gracias también a la creación de redes de cooperación no gubernamental a escala supranacional, las ONG asumieron un rol clave en la promoción del acceso de las víctimas a la justicia, impulsando la discusión de una gran variedad de cuestiones a través del litigio ante la Corte.⁷ Incluso

⁵ Véase Padilla, D. J., "The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States: A Case Study", *American University Journal of International Law and Policy*, 1993 y 1994, pp. 95 y ss.

⁶ Buergenthal, V. T., "The Advisory Practice of the Inter-American Court of Human Rights", *American Journal of International Law*, 1985, pp. 1 y ss.

⁷ Inicialmente, presentar casos ante el SIDH fue la meta de un número reducido de ONG, principalmente estadounidenses, que contaban con el conocimiento y los recursos necesarios para el desempeño de esta actividad. En breve tiempo, sin embargo, la apertura de nuevas vías para una eficaz participación de la sociedad civil en el SIDH generó una creciente institucionalización y profesionalización de grupos de activistas de derechos humanos en todos los países del hemisferio, sobre todo en América Latina. Véase Sikkink, K., "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin Ameri-

se registró la aparición de ONG especializadas en actuar ante el Sistema, de carácter regional, como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y Global Rights (antes conocido como International Human Rights Law Group), o local, como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Comisión Colombiana de Juristas.⁸

Asimismo, a la expansión en términos numéricos y organizativos de las ONG se acompañó la diversificación de sus ámbitos materiales de actuación. Así, durante la década de los noventa, gracias también a las oportunidades de participación conseguidas en los foros políticos de la OEA, las organizaciones no gubernamentales fueron intensificando el trabajo de elaboración y promoción de propuestas para el desarrollo de nuevos estándares normativos internacionales en materia de derechos humanos y para el fortalecimiento estructural del SIDH.⁹

Finalmente, se fue consolidando, por un lado, su contribución a la supervisión del cumplimiento de las decisiones de la Comisión y de la Corte; por el otro, su papel en la difusión del conocimiento del Sistema, a través de campañas de información dirigidas tanto a los operadores jurídicos internos como a los distintos actores de la sociedad civil.¹⁰

III. LAS ONG Y LA BÚSQUEDA DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Una de las tareas más importantes que las organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo tradicionalmente en el SIDH es, como ya se

ca”, *International Organizations*, Massachusetts, pp. 416 y ss. Acerca de los efectos benéficos de la cooperación entre ONG a nivel nacional o internacional, véase, en general, Steiner, H., *Diverse Partners: Nongovernmental Organizations in the Human Rights Movements, the Report of a Retreat of Human Rights Activists*, Cambridge, Harvard Law School Human Rights Program, 1991, especialmente p. 65.

⁸ Respectivamente, www.cejil.org, www.globalrights.org, www.coljuristas.org, www.cmdpdh.org. Ayala Corao, V. C., “Reflexiones sobre el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *cit.*, p. 120.

⁹ Véase Ayala Corao, V. C., *ibidem*, p. 121; Dulitzky, A. y González, F., “Derechos humanos y la Organización de los Estados Americanos, 1999-20002”, *cit.*, pp. 191 y ss.

¹⁰ Véase *El uso del Sistema Interamericano para los Derechos Humanos*, Global Rights, 2004, www.globalrights.org/site/DocServer/Inter-American__Spanish__Final.pdf?docID=4924.

ha señalado, la promoción del acceso a la justicia de las víctimas de abusos a los derechos humanos.¹¹

El trabajo de las ONG en litigio ante el Sistema se articula en una multiplicidad de actividades heterogéneas. En primer lugar, la identificación de una situación en la que los derechos humanos han sido violados, sin que la jurisdicción interna haya ofrecido una respuesta efectiva, y el envío de una petición a la Comisión; en segundo lugar, el seguimiento del caso ante el órgano, que puede comprender la negociación de solución amistosa con los gobiernos, la instancia de medidas cautelares en favor de las víctimas y, cuando haya fracasado el esfuerzo para negociar una solución amistosa del caso, la solicitud a la CIDH de un informe final que recoja su pronunciamiento respecto de la responsabilidad del Estado y sus recomendaciones al mismo; finalmente, la promoción del envío del caso a la Corte y la participación en el pleito ante el órgano, que incluye la identificación y priorización de pruebas, la preparación de testigos y búsqueda de expertos, el desarrollo de los aspectos de derecho relevantes para el caso, la solicitud de medidas provisionales, así como, si el órgano encuentra responsabilidad por parte del Estado, la intervención en la etapa de las reparaciones.

La labor de las ONG ha tenido especial importancia en los frecuentes casos en los cuales las víctimas o sus familiares no están en condiciones de actuar ante el Sistema por razones de pobreza, falta de educación o marginalidad, y siempre que la presentación de denuncias contra un Estado implicara graves riesgos para la incolumidad personal.¹²

En línea de máxima, el trabajo de estos se ha concentrado estratégicamente en casos ilustrativos, con el objetivo de promover el ajuste de la práctica y de la legislación interna de los países de la región a las exigencias del derecho internacional de derechos humanos, y asegurar, así, la prevención de violaciones futuras. Esta actividad ha incluido casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas, esclavitud,

¹¹ Véase, entre todos, Krsticevic, V., "El papel de las ONG en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Trámite de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *cit.*, pp. 407 y ss.

¹² Burns, H. W., "Regional Human Rights Regimes: a Comparison and Appraisal", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1987, pp. 585 y ss., pp. 617 y 618; Faundez Ledesma, H., *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José de Costa Rica, 1999, p. 203.

problemas de discriminación y debido proceso, violaciones a la libertad de expresión, de asociación y de conciencia, así como cuestiones relacionadas al goce de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la salud, al trabajo, a la educación y a la propiedad; asimismo, se ha concentrado en la protección efectiva de los sectores más vulnerables de la población como mujeres, niños, reclusos, refugiados y comunidades indígenas.

Es ilustrativo, al respecto, el papel jugado por los activistas del Comité para las Defensa de los Derechos Humanos en Honduras, del Comité de Familiares de Desaparecidos, de la Asociación Centro-Americana de Familiares de Desaparecidos y de Human Rights Watch Americas (entonces conocido como Americas Watch) en las sentencias Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz *vs.* Honduras, en materia de desaparición forzada; sentencias que, como es notorio, marcaron un hito en la protección de los derechos humanos en la región.¹³

Asimismo, se recuerde el famoso caso Villagran Morales y otros *vs.* Guatemala, conocido como el de los Niños de la Calle, en el cual la Corte estableció la obligación estatal de dar protección especial a niños de la calle, adoptando todas las medidas necesarias para asegurarles condiciones dignas de vida. Así, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y Casa Alianza, organización dedicada a la defensa y recuperación de niños de la calle en Guatemala, Honduras, México y Nicaragua,¹⁴ denunció ante el SIDH los abusos sufridos por las víctimas, evitando que cayeran en el olvido y la impunidad.

Puede ser citada como ejemplo concreto de actividades realizadas por ONG también en la histórica decisión en Barrios Altos *vs.* Perú, mediante la cual la CIDH estableció que las leyes de amnistía “son incompati-

¹³ CIDH. Caso Velásquez Rodríguez *vs.* Honduras (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4; caso Godínez Cruz *vs.* Honduras (Fondo), sentencia del 20 de enero de 1989. Serie C, núm. 5. Mendez, V. J. E. y Vivanco, J. M., “Disappearances and the Inter-American Court: Reflections on a Litigation Experience”, *Hamline Law Review*, 1990, pp. 507 y ss.; Grossman, C., “Disappearances en Honduras: The Need for Direct Victim Representation in Human Rights Litigation”, *Hastings International and Comparative Law Review*, 1991 y 1992, pp. 363 y ss.

¹⁴ CIDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) *vs.* Guatemala (Fondo), sentencia del 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63. Citroni, V. G. y Scovazzi, T., “Vos vas a aparecer muerto como aparecieron tus amigos, los demás”, en Pineschi, L. (ed.), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milán, Giuffrè Editore, 2006, pp. 616-635.

bles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos”.¹⁵

Cabe mencionar, finalmente, las decisiones en Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua y Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, leading-cases en materia de protección de los derechos territoriales de las comunidades indígenas. En el primer caso, el proceso contó con la activa participación de la ONG Indian Law Resource Center, encargada de la defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, más el apoyo de la organización Global Rights; en el segundo, la ONG TierraViva a los Pueblos Indígenas del Chaco actuó tanto como peticionaria ante la CIDH como representante de las víctimas en el trámite ante la CIDH.¹⁶

1. *La definición del locus standi ante la Comisión*

Lo que hace posible la aportación de las ONG en la fase de acceso de las víctimas al SIDH es la amplia definición del *locus standi* ante la CIDH, puerta de entrada al Sistema.¹⁷

De hecho, la CADH no requiere al particular demandante ser víctima del hecho que pretende denunciar y otorga a cualquier actor privado, persona, grupo de personas u ONG, la posibilidad de llevar a la atención de

¹⁵ CIDH. Caso Barrios Altos vs. Perú (Fondo), sentencia del 14 de marzo de 2001. Serie C, núm. 75.

¹⁶ CIDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C, núm. 79; caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C, núm. 146.

¹⁷ Bastan algunos datos para darnos cuentas de la magnitud del papel desempeñado en este marco por las ONG. En 2009 la Comisión ha aprobado siete informes de fondo y cuatro de solución amistosa; siete de estos once casos tenían origen en peticiones presentadas por ONG. También en 2008 la CIDH ha publicado siete informes de fondo y cuatro de solución amistosa; de estos once casos, seis descendían de la acción de ONG. La proporción aumenta al considerar la práctica anterior: entre 2001 y 2003, por ejemplo, de los cuarenta y tres informes de fondo y de solución amistosa conjuntamente realizados por el órgano, al menos veintinueve procedían de denuncias realizadas por organizaciones de la sociedad civil.

la CIDH violaciones de los derechos humanos, aun sin contar con el consentimiento —expreso o tácito— de las presuntas víctimas.¹⁸

La única condición, *sine qua non*, para que una denuncia sea admisible es que existan víctimas concretas, no siendo reconocido en el Sistema un derecho de petición que, prescindiendo de la presencia de un perjuicio individual, corresponda solamente al interés de ciertos sectores de la sociedad civil.¹⁹ En este sentido se han pronunciado tanto la Comisión como la Corte, al afirmar la inadmisibilidad de “peticiones presentadas como acciones populares”, es decir, a nombre de un grupo no determinado de personas.²⁰

En el caso María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala, por ejemplo, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional presentó ante la CIDH una petición *in abstracto* donde se alegaba que varias disposiciones del Código Civil Guatemalteco eran discriminatorias hacia la mujer, contraviniendo por lo tanto a los artículos 1o., 2o., 11, 17 y 24 de la Convención. El órgano le solicitó a los peticionarios informarle si se encontraba alguna persona directamente afectada por la existencia de esa legislación y, tras haber recibido respuesta afirmativa, admitió la petición.²¹

¹⁸ CADH, artículo 44. Pinto, V. M., *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, 1993, pp. 35 y ss.; Salvioli Fabian, O., “Derechos, acceso y rol de las víctimas”, *El futuro del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1997, pp. 293 y ss.

¹⁹ Rodríguez Pinzon V. D., “The ‘Victim’ Requirement, the Fourth Instance Formula and the Notion of «Person» in the Individual Complaint Procedure of the Inter-American Human Rights System”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 2001, pp. 369 y ss.; Cox, F. J., “La admisibilidad de las denuncias individuales: puerta de entrada al Sistema”, *El futuro del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos*, pp. 345 y ss.

²⁰ CIDH. Montoya Gonzalez contra Costa Rica, caso 11.625, informe 28/98, *Informe Anual de la Comisión Interamericana*, 1997, párrafos 30-32; Parque Natural Metropolitana vs. Panamá, caso 11.533, informe 88/03, *Informe Anual de la Comisión Interamericana*, 2003, párrafos 29-32. Véase también Voto concurrente del juez Cançado Trindade, A., *Asunto pueblo indígena sarayaku respecto Ecuador (Medidas provisionales)*, resolución del 6 de julio de 2004, párrafos 8 y ss.

²¹ CIDH. María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala, caso 11.625, informe 4/01, *Informe Anual de la Comisión Interamericana*, 2000. Barbosa Delgado, V. F. R., *Litigio interamericano: Perspectiva jurídica del Sistema de protección de Derechos Humanos*, Bogotá, 2002, pp. 106 y 107.

Por otro lado, no obstante la Convención requiera, para que una ONG pueda actuar como peticionaria tiene que encontrar legalmente reconocida en uno o más de los Estados miembros de la OEA, en la práctica establecida a través de su labor, la Convención IDH y la CIDH han desestimado “de plano” la objeción de los Estados demandados acerca de la falta de personalidad jurídica de las organizaciones, pudiendo éstas, en todo caso, cualificarse como “grupo de personas” y satisfacer así una de las hipótesis previstas en la CADH con fines de legitimación. Es lo que ha pasado, por ejemplo, en el caso *Castillo Petruzzi vs. Perú*, originado por la ONG chilena Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas.²²

2. *El trámite de los casos ante la Corte: los cambios procedurales más recientes*

Como es notorio, sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte.²³

Antes de la reforma de 2000 no existía un mecanismo que permitiera a los peticionarios compartir con la CIDH su evaluación acerca del envío de un caso al tribunal. Estando así las cosas, la única herramienta a disposición de las ONG para promover el acceso de las víctimas a la jurisdicción de la Corte, asegurando de esta manera la posibilidad *de obtener* en su favor una sentencia de carácter vinculante, consistía en la actividad de lobbying dirigida a la Comisión.²⁴

²² CIDH. Caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú* (Excepciones preliminares), sentencia del 4 de septiembre de 1998. Serie C, núm. 41, párrafos 75 y ss. Según el criterio del tribunal, puesto que el principal y determinante cuidado del derecho internacional de los derechos humanos es la completa protección de esos derechos, “ciertas formalidades pueden ser dispensadas a condición de que exista equilibrio entre la justicia y la seguridad jurídica” (*ibidem*). Cfr. Pasqualucci, J. M., *The Practice and the Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge, 2003, pp. 100 y 101; sobre el tema, véase también Vargas Carreño, E., “Algunos problemas que presentan la aplicación y la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, OEA, 1980, p. 159.

²³ Véase, entre todos, Davidson, S., *The Inter-American Human Rights System*, Aldershot, 1997, pp. 155 y ss.; Faundez Ledesma, H., *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José de Costa Rica, 1999, pp. 354 y ss.

²⁴ Sobre el punto, ampliamente, Krsticevic, V., “El papel de las ONG en el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. Trámite de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *cit.*, pp. 413 y ss.

Además, la representación autónoma de las víctimas era permitida sólo en las etapas de las reparaciones. En la práctica, sin embargo, la Comisión había permitido a las organizaciones no gubernamentales, peticionarias y/o representantes de las víctimas, participar en el proceso ante la Corte en calidad de sus asistentes.²⁵ Así, a modo de ejemplo, en los casos anteriormente citados, Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz *vs.* Honduras, las ONG jugaron un papel clave en todas las etapas del procedimiento; su labor comprendió la redacción de la denuncia a presentar a la Corte, el recabo de la información sobre los hechos, la selección y presentación de los medios probatorios, el desarrollo de los aspectos de derecho relevantes para el caso, la participación en la fase de las reparaciones.²⁶ Todo esto bajo la formal dirección de la CIDH, que actuaba en calidad de parte en el juicio.²⁷

Los nuevos reglamentos de la Comisión y de la Corte, entrados en vigor en 2001, han marcado un verdadero hito en el Sistema, acrecentando significativamente la posición de las víctimas en el proceso.²⁸ De hecho, por un lado, se ha establecido un procedimiento para la determinación del sometimiento de los casos a la jurisdicción de la Corte con activa participación de los peticionarios;²⁹ por el otro, ha sido concedido un estatus

²⁵ Véase Méndez, J. E., “La participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Nieto Navia, R. (ed.), *La Corte y el Sistema interamericano de Derechos Humanos*, 1994, p. 321; Krsticevic, V., “El papel de las ONG en el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. Trámite de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *cit.*, pp. 417 y 418.

²⁶ Méndez, V. J. E. y Vivanco, J. M., “Disappearances and the Inter-American Court: Reflections on a Litigation Experience”, pp. 507 y ss.; Grossman, C., “Disappearances in Honduras: The Need for Direct Victim Representation in Human Rights Litigation”, *cit.*, pp. 363 y ss.

²⁷ Véase también CIDH. Caso El Amparo *vs.* Venezuela (Fondo), sentencia del 18 de enero de 1995. Serie C, núm. 19, párrafo 6; Caso Cantoral Benavides *vs.* Perú (Excepciones Preliminares), sentencia del 3 de septiembre de 1998 Serie C, núm. 40, párrafo 12.

²⁸ Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado el 24 de noviembre de 2000, y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado el 8 de diciembre de 2000. Véase Cancado Trindade, A., “El nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la emancipación de ser humano como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos”, *Revista IIDH*, San José de Costa Rica, 2000, pp. 45-71; García Ramírez, S., “El acceso de la víctima a la jurisdicción internacional sobre derechos humanos”, *El otro derecho*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2006, pp. 23 y ss.

²⁹ Artículo 44 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000.

independiente a las víctimas y sus representantes ante la Corte en todas las etapas del procedimiento, permitiéndole presentar, en forma autónoma, solicitudes, argumentos y pruebas.³⁰

De todo esto, por supuesto, ha seguido una ampliación de las responsabilidades de las ONG que actúan como representantes de las víctimas en el desarrollo del pleito, una vez formalizado su papel en el desarrollo argumental y en la producción de prueba.

Por último, cabe señalar que el fortalecimiento del rol de los representantes ha sido complementado por el nuevo reglamento de la CIDH, aprobado en noviembre de 2009.³¹ De hecho, en virtud de éste y a diferencia de la normativa anterior, la Comisión no podrá ofrecer testigos y declaraciones de presuntas víctimas, y sólo en ciertas circunstancias podrá ofrecer peritos. Asimismo, en los casos en los que se realice audiencia, los interrogatorios podrán ser hechos sólo por los representantes de las presuntas víctimas y los del Estado.³²

Asimismo, a esta reciente reforma se debe la importante ampliación de la protección de las personas que comparecen ante el tribunal, también a los representantes o asesores legales de las presuntas víctimas.³³ En el anterior reglamento sólo se hacía mención a la protección de las presuntas víctimas, testigos y peritos.

IV. LA CONTRIBUCIÓN AL ENRIQUECIMIENTO DEL DEBATE JUDICIAL A TRAVÉS DE LA FIGURA DEL *AMICUS CURIAE*

Igualmente destacado es el papel que las ONG han jugado en el SIDH a través de la intervención en calidad de *amici curiae*, es decir, como personas ajenas al pleito pero con un justificado interés en la resolución final del mismo.³⁴

³⁰ *Ibidem*, artículo 23.

³¹ Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009.

³² *Ibidem*, artículo 52.

³³ *Ibidem*, artículo 53.

³⁴ Sobre la figura del *amicus curiae*, en general, véase Cueto Rua, C., “Acerca del «amicus curiae»”, *La Ley*, Buenos Aires, 1998, pp. 721 y ss.; Bazan, V., “Amicus Curiae, transparencia del debate judicial y debido proceso”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2004, pp. 251 y ss.

La propia Corte ha reconocido recientemente el relevante aporte que los llamados “amigos del tribunal” han hecho al Sistema, por medio de la exposición de consideraciones jurídicas y razonamientos en torno a hechos de casos concretos; asimismo, ha observado que “los asuntos que son de su conocimiento poseen una trascendencia o interés general que justifica la mayor deliberación posible de argumentos públicamente ponderados, razón por la cual los *amici curiae* tienen un importante valor para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de reflexiones aportadas por miembros de la sociedad”.³⁵

Sobre este aspecto es preciso subrayar, antes de todo, que la admisión de *amici curiae* constituye un desarrollo de la jurisprudencia de la Comisión y, sobre todo, de la CIDH.³⁶

En efecto, antes que el nuevo reglamento de la Corte formalizara la figura en cuestión, ninguna disposición, ni en la Convención ni en los instrumentos complementarios, facultaban a sujetos ajenos al proceso para que pudieran remitir, de propia iniciativa, informes o documentación, al uno o al otro de los órganos del Sistema, o a que pudieran intervenir en las audiencias públicas sin que su participación hubiera sido previamente solicitada.³⁷ A pesar de esto, desde el comienzo de su actividad, tanto la Comisión como la CIDH fueron desarrollando una práctica favorable a la recepción de *amici*, tanto en los procedimientos contenciosos como en los de consulta.

1. *La intervención ante la Comisión*

La práctica de la Comisión en materia es, en realidad, menos copiosa que la de la Corte. Esto se debe probablemente a la confidencialidad del procedimiento y a la circunstancia que las ONG pueden actuar ante el órgano en la más eficaz posición de peticionarias o copeticionarias.

³⁵ CIDH. Caso *Kimel vs. Argentina* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C, núm. 177, párrafo 16; caso *Castañeda Gutman vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184, párrafo 14.

³⁶ Véase Moyer, C., “The Role of *amicus curiae* in the Inter-American Court of Human Rights”, *La Corte Interamericana de derechos humanos. Estudios y documentos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985, pp. 103 y ss.

³⁷ Véase artículo 44 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009.

Aun siendo así, de la jurisprudencia del órgano se desprenden datos significativos. De hecho, la CIDH ha aceptado tanto la presentación de escritos, como la intervención oral de ONG ajenas al litigio, dando frecuentemente peso a sus argumentos.

En el ya mencionado caso *María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, por ejemplo, el órgano recordó, al fundar su decisión sobre la admisibilidad de la petición, a la jurisprudencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos, mencionada durante la audiencia por los amigos del tribunal, miembros de las ONG Interights, Clínica Jurídica de Derechos Humanos Internacionales de la Mujer y Concertación de Mujeres Activistas para los Derechos Humanos.³⁸

En diversas ocasiones, además, la Comisión se ha beneficiado de la información proporcionada por las ONG acerca de los hechos de casos concretos. Así, en *Desmond McKenzie vs. Jamaica*, y en otros cuatros casos publicados en el mismo informe, el órgano hizo amplia referencia a la detallada documentación presentada por Americas Watch y Amnesty International al establecer que las condiciones de reclusión en varias estructuras carcelarias jamaicanas violaban los derechos garantizados en la Convención.³⁹

Merece mención, al respecto, también la decisión el caso *Juan Carlos Abella vs. Argentina*, mediante la cual, refiriéndose al valor probatorio otorgado a los informes de Amnesty International, la Comisión reafirmó la doctrina de la CIDH acerca de la potestad de un órgano internacional para evaluar libremente las pruebas, según criterios menos formales que en los sistemas legales internos, pudiendo por lo tanto hacer uso de “elementos probatorios distintos de la prueba directa como la prueba circunstancial, los indicios, las presunciones, los recortes de prensa y, en su caso, los informes de organizaciones no gubernamentales ... siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes con los hechos o corroborar los testimonios o hechos alegados por los denunciantes”.⁴⁰

³⁸ CIDH. *María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala*, *cit.*, párrafo 16.

³⁹ CIDH. *Desmond McKenzie y otros vs. Jamaica*, caso 12.023, informe 7/00, *Informe Anual de la Comisión Interamericana*, 1999, párrafos 9, 81 y 82, 275 y 276. Véase también *Rafael Ferrer-Mazorra y otros vs. Estados Unidos*, caso 9903, informe 51/01, *Informe Anual de la Comisión Interamericana*, 2000, párrafo 19.

⁴⁰ CIDH. *Juan Carlos Abella vs. Argentina*, caso 11.137, informe 55/97, *Informe Anual de la Comisión Interamericana*, 1998, párrafos 403-408.

2. La contribución a la función consultiva de la Corte

Pasando a considerar la praxis de la CIDH, parece conveniente, en primer lugar, tratar la actitud del órgano en el marco de su función consultiva. De hecho, fue en ocasión de su primera consulta, en 1982, que la Corte recibió por primera vez informes de *amici*.⁴¹ En casi todos los asuntos que el órgano ha conocido a partir de aquella fecha, las ONG de derechos humanos de la región han intervenido a título de amigos del tribunal.⁴²

El sustento normativo de esta práctica, en el silencio del órgano, fue originalmente identificado, por la literatura, en la disposición del reglamento, que, en el marco de la competencia contenciosa, confería al órgano la facultad de oír a cualquier persona cuya opinión estimara útil para el cumplimiento de su tarea;⁴³ en virtud del mismo documento, en efecto, la Corte podía aplicar al trámite de las opiniones consultivas las disposiciones pertinentes a la función contenciosa, en la medida en que las juzgara compatibles.⁴⁴ A partir de la entrada en vigor del reglamento de 1991, la intervención de terceros a título de amigos del tribunal se apoyó también sobre el poder del presidente de invitar a cualquier persona interesada para presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta.⁴⁵

⁴¹ CIDH. “Otros Tratados” Objeto de la Función Consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1. Como fue señalado por la propia CIDH, cinco ONG de derechos humanos “ofrecieron sus puntos de vista como *amici curiae*” sobre el objeto de la consulta: el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, International Human Rights Law Group, International League for Human Rights, Lawyers Committee for International Human Rights, y el Urban Morgan Institute for Human Rights of the University of Cincinnati College of Law.

⁴² Véase Pinto, M., “NGOs and the Inter-American Court of Human Rights”, *cit.*, pp. 53 y 54; Shalton, D., “The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings”, *American Journal of International Law*, 1994, pp. 611 y ss.; Razzaque, J., “Changing Role of Friends of the Court in the International Courts and Tribunals”, *Non-State Actors and International Law*, 2001, pp. 169-200, especialmente pp. 186 y 187.

⁴³ Artículo 34.1. del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en agosto de 1980, Véase Buergenthal, T., “The Advisory Practice of the Inter-American Court of Human Rights”, *American Journal of International Law*, 1985, pp. 1 y ss.

⁴⁴ Artículo 53 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1980.

⁴⁵ Artículo 34 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1991.

A lo largo de su práctica, la Corte ha autorizado tanto la presentación de documentos como la intervención oral de los *amici*.⁴⁶

Entre los precedentes más lejanos pueden recordarse la Opinión núm. 2 de 1982, en la cual la Corte convino con los *amici*, el International Human Rights Law Group y el Urban Morgan Institute for Human Rights of the University of Cincinnati College of Law, acerca de los efectos de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención,⁴⁷ o a la Opinión núm. 3 de 1983, en la cual el órgano coincidió con las observaciones de los amigos del tribunal, cuatro ONG y dos institutos universitarios de derechos humanos, en materia de restricciones a la pena de muerte.⁴⁸

Con el paso del tiempo, la abundancia de los *amici* se ha hecho siempre más sorprendente. En ocasión de la Opinión núm. 13 de 1993, referente a la relevante cuestión de las competencias de la Comisión, por ejemplo, diez organizaciones no gubernamentales de derechos humanos presentaron *amicus brief*, y tres fueron autorizadas a formular manifestaciones orales en la audiencia pública;⁴⁹ de igual forma, en la Opinión núm. 16 de 1999, acerca del derecho de información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, ocho ONG de derechos humanos —entre las cuales Amnesty International, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Human Rights Watch y CEJIL— intervinieron en el procedimiento con presentaciones tanto escritas como orales.⁵⁰

⁴⁶ Véase De Pierola y Balta, N. y Loayza Tamayo, C., “Los informes de *amici curiae* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1996, pp. 451-487.

⁴⁷ CIDH. El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 2. En esta ocasión, en particular, la Corte concordó con los *amici* acerca de la naturaleza de los tratados sobre derechos humanos, cuyo objeto no es un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes, sino la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos (párrafos 29 y ss.).

⁴⁸ CIDH. Restricciones a la Pena de Muerte (Artículos 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A, núm. 3.

⁴⁹ CIDH. Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50, y CIDH. Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A, núm. 13.

⁵⁰ CIDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1o. de octubre de 1999. Serie A, núm. 16.

No es fácil definir con certeza el impacto que, en estas ocasiones, los amigos del tribunal han tenido sobre el órgano. Sin embargo, es cierto, por un lado, que los *amici* han contribuido al enriquecimiento de las consultas, proporcionando observaciones puntuales y consideraciones jurídicas detalladas;⁵¹ por el otro, que el tribunal ha coincidido frecuentemente con ellos, aunque sin mencionarlos expresamente en el marco de su razonamiento, excepto que para derivar de su abundante intervención la existencia de un interés general en su pronunciamiento.⁵²

A testimonio del relevo atribuido por el tribunal al rol de los *amici*, al mismo tiempo, puede mencionarse la reciente actitud del órgano, al incluir en el texto de sus opiniones un detallado resumen de los escritos y alegatos orales presentados por estos actores. Es lo que ha pasado, por ejemplo, en la Opinión núm. 18, referente a la condición jurídica y derechos de los emigrantes indocumentados, o en la núm. 20, sobre la interpretación del artículo 55 de la CADH en relación con la figura del juez *ad hoc* y a la participación del juez nacional del Estado demandado en el conocimiento de casos contenciosos originados en peticiones individuales.⁵³

3. Los amici en el trámite de los casos contenciosos

En este marco, la base jurídica para apoyar la recepción de *amicus curiae* ha sido tradicionalmente radicada en el poder del órgano, anteriormente mencionado, de oír en calidad de testigo, perito “o por otro título”, a cualquier persona cuyo testimonio, declaración u opinión estimase pertinente.⁵⁴

Hasta la fecha, la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha tenido lugar por medio de la presentación de escritos y el órgano parece no haber rechazado ningún documento procedente de organiza-

⁵¹ Véase Del Prá, C., *Amicus Curiae: instrumento de participação democrática e de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional*, Curitiba, 2007, especialmente p. 30.

⁵² Véase Shalton, D., “The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings”, *cit.*, p. 639.

⁵³ CIDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A, núm. 18, pp. 33 y ss.; artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-20/09 del 29 de septiembre de 2009. Serie A, núm. 20, pp. 16 y ss.

⁵⁴ Véase Buergethal, T., “The Advisory Practice of the Inter-American Court of Human Rights”, *cit.*, p. 15; Davidson, S., *The Inter-American Human Rights System*, Dartmouth, 1997, p. 147.

ciones de la sociedad civil.⁵⁵ A este respecto, en el caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, el Tribunal dejó claro que los *amicus brief* no están sujetos a juicio de admisibilidad, observando que “este tipo de documentos se agregan al expediente respectivo sin integrarse formalmente a los autos de la causa”, y subrayando, además, la facultad de la Corte de dar a estos documentos el valor que estime “pertinente”.⁵⁶

En pasado, la Corte ha sido renuente a mencionar los argumentos de los amigos del tribunal. Así, a título ilustrativo, en las decisiones *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* o *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* el órgano se limitó a indicar la recepción de informes por parte de ONG, sin hacer alguna referencia a su contenido.⁵⁷ Un cambio de ruta, sin embargo, se está registrando en la práctica más reciente. En el famoso caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, por ejemplo, la Corte, significativamente, ha hecho mención de los argumentos alegados por varias ONG, al calificar los hechos acaecidos en Ciudad Juárez como “femicidio”.⁵⁸

Parece interesante observar, finalmente, que en el caso *Kimel vs. Argentina*, el Tribunal ha afirmado que los *amici* pueden ser presentados en cualquier momento del litigio antes de la deliberación de la sentencia correspondiente.⁵⁹ Al respecto, sin embargo, el nuevo reglamento introduce una disciplina menos flexible, estableciendo que el escrito de quien desee actuar como amigo del tribunal podrá ser presentado al tribunal en cualquier momento del proceso, pero no más allá de los 15 días posteriores a la celebración de la audiencia pública o, en los casos en que ésta no se celebre, dentro de los 15 días posteriores a la resolución correspondiente en la que se otorga plazo para la remisión de alegatos finales.⁶⁰

⁵⁵ Véase Shalton, D., “The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings”, *cit.*, p. 638.

⁵⁶ CIDH. Caso *Loayza Tamayo vs. Perú* (Fondo), sentencia del 17 de septiembre de 1997. Serie C, núm. 33, párrafo 22.

⁵⁷ CIDH. Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C, núm. 72, párrafo 46; caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), *cit.*, párrafos 38, 41 y 42, 52, 61.

⁵⁸ CIDH. Caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205, párrafo 142.

⁵⁹ CIDH. Caso *Kimel vs. Argentina* (Fondo, Reparaciones y Costas), *cit.*, párrafo 16.

⁶⁰ Artículo 44 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009.

V. LAS ONG Y EL IMPACTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNO

La verdadera fuerza del SIDH radica en que sus logros tengan impacto en los órdenes nacionales y, para que esto acontezca, las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel crucial.⁶¹ Esto incluye tanto la promoción de la implementación de las recomendaciones de la Comisión, las soluciones amistosas y las sentencias de la Corte, como el impulso a la aplicación del derecho interamericano de los derechos humanos en el ámbito interno.

La implementación de las recomendaciones de la Comisión y de las sentencias de la CIDH es un aspecto esencial para el efectivo funcionamiento y la vitalidad del Sistema.⁶²

Al respecto, junto a la voluntad y a la buena fe de los Estados, las ONG pueden jugar un rol relevante, en primer lugar, cooperando con la Comisión y la Corte en la supervisión del cumplimiento de sus propias decisiones; en segundo lugar, presionando a los órganos de los países involucrados, ya sea directamente o haciendo recurso a campañas de información y movilización de la opinión pública tanto a nivel interno como internacional,⁶³ y, finalmente, mediante su participación en los órganos políticos de la OEA, promoviendo que éstos realicen una atenta labor de vigilancia y adopten las medidas necesarias para sancionar la inobservancia de las decisiones adoptadas en el marco del SIDH.⁶⁴

De las estrategias mencionadas, las dos primeras han sido, hasta la fecha, las más eficaces.

En cuanto a las recomendaciones de la Comisión se puede hacer referencia, por ejemplo, al ya mencionado caso María Eugenia de Morales de

⁶¹ Véase Piovesan, F., *Direitos humanos e justiça internacional. Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., especialmente pp. 141 y ss.; también Sikink, K. y Risse, T., "Conclusions", in Risse, T. et al., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, 1999, p. 275.

⁶² Véase, en general, Bicudo, H., "Cumplimiento de las sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", *El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*, San José de Costa Rica, 2001, pp. 229-236.

⁶³ Véase Piovesan, F., *Direitos humanos e justiça internacional. Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., especialmente pp. 141 y 142.

⁶⁴ Véase Dulitzky, A. y González, F., "Derechos humanos y la Organización de los Estados Americanos, 1999-20002", cit., pp. 208-210.

Sierra vs. Guatemala.⁶⁵ De hecho, fue gracias a la presión ejercida por los actores organizados de la sociedad civil, en particular por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, que, en línea con el informe emitido por la Comisión, el Congreso de Guatemala reformó varios de los artículos del Código Civil denunciados por los peticionarios.⁶⁶

Asimismo, el papel de las ONG en el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa ha sido importante. A título ilustrativo, se puede citar la labor realizada por CEJIL, el Programa Venezolano de Educación y Acción en Derechos Humanos, el Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho y Human Rights Watch Americas para asegurar el seguimiento del acuerdo firmado por Venezuela sobre la cuestión de la comunidad indígena Yanomami.⁶⁷

En general, la práctica ha demostrado la importancia de que las organizaciones no gubernamentales mantengan los casos abiertos ante la CIDH hasta el momento en que sus recomendaciones no estén totalmente cumplidas, con el fin de ejercer presión sobre los Estados involucrados.⁶⁸

En cuanto a las sentencias de la Corte, las ONG han proporcionado su contribución actuando a título de representantes de las víctimas, así como en calidad de *amici curiae*. De hecho, conforme a la praxis del tribunal, y a su nuevo reglamento, la participación de terceros, ajenos al pleito, puede tener lugar incluso en la etapa de la supervisión.⁶⁹

Cabe mencionar, por ejemplo, el determinado trabajo que las ONG llevan a cabo, desde hace *años*, para obtener el cumplimiento de la decisión de la Corte en relación con el caso del pueblo indígena Sawhoyamaya; labor, que estas entidades desempeñan actuando *en loco* para supervisar la adopción de las medidas ordenadas por el órgano y vigilar las condiciones de vida de los miembros de dichas comunidades, mante-

⁶⁵ CIDH. María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala, *cit.*

⁶⁶ Informe del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2000, p. 24, www.cejil.org/otros/informe_cejil_2000.pdf.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 32.

⁶⁸ Véase “El uso del Sistema Interamericano para los Derechos Humanos”, *cit.*

⁶⁹ Artículo 44 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009. Véase CIDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Supervisión de Cumplimiento de Sentencia), resolución del 28 de noviembre de 2005, visto décimo cuarto; caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (Supervisión de Cumplimiento de Sentencia), resolución del 22 de septiembre de 2006, visto décimo.

niendo informado al tribunal al respecto, y realizando campañas de sensibilización de la sociedad civil, nacional e internacional.⁷⁰

Las ONG constituyen, además, un importante factor de impulso para la aplicación del derecho interamericano por parte de los jueces internos.⁷¹

Su contribución, en particular, ha ido desarrollándose a través de la educación y el adiestramiento de los operadores del sistema legal a la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos, y, sobre todo, por medio de la inclusión tanto de los instrumentos normativos como de la jurisprudencia del SIDH en las prácticas de litigio ante los tribunales nacionales.

También en este marco, la presentación de *amicus brief* es una herramienta de gran importancia.

Particular relevancia, en este sentido, *está* teniendo la apertura de varias cortes constitucionales de América Latina a la intervención de las ONG de derechos humanos en calidad de amigos del tribunal.⁷²

Emblemático es el caso de la intervención del Centro para los Derechos Humanos y la Justicia Bernard y Audre Rapoport de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas en Austin en el proceso en contra de Alberto Fujimori ante la Corte Suprema de Perú.⁷³ De hecho, la decisión del órgano supremo de justicia, al definir los crímenes contra la humanidad, sigue las enseñanzas derivadas de la jurisprudencia de la CIDH en el caso Almonacid-Arellano *vs.* Chile, derivándolas expresamente del informe presentado por el Rapoport Center.⁷⁴

Se puede considerar que la labor desempeñada por las organizaciones de la sociedad civil en este marco es un elemento clave para la consolidación de lo que G. Aguilar Cavallo ha recientemente denominado un derecho americano de los derechos humanos, es decir, un (emergente) “cuerpo común de principios y reglas que es compartido por los Estados Latinoa-

⁷⁰ Véase TierraViva, www.tierraviva.org.py/www/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=24&Itemid=64; Amnesty International, AMR 45/006/2009, 16 de febrero de 2009, www.amnesty.org/fr/library/asset/AMR45/.

⁷¹ Véase Briceño Donn, M., “El papel de los actores del Sistema Interamericano en el proceso de fortalecimiento”, *Revista IIDH*, San José de Costa Rica, 2001, pp. 237-244.

⁷² Véase Bazán, V., “El *Amicus Curiae* en el derecho comparado y su instrumentación reglamentaria por la Corte Suprema de Justicia Argentina”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2006, pp. 15-50.

⁷³ Corte Suprema de la Nación, Sala Penal Especial, Expediente A.V. 19-2001 (Acumulado A.V. 45-2003), sentencia del 7 abril de 2009.

⁷⁴ *Ibidem*, párrafo 716.

mericanos”, que es “producto de la interacción del sistema de protección interamericano de derechos humanos y de sus órganos con los Estados y sus ordenamientos”.⁷⁵

VI. OBSERVACIONES CONCLUSIVAS

El papel vital que las organizaciones no gubernamentales cumplen en el marco del SIDH es indudable. Como afirma F. Piovesan, “o funcionamento do sistema tem na vitalidade da sociedade civil e no activo protagonismo das ONGs sua fonte inspiradora maior”.⁷⁶

En primer lugar, a través del litigio de casos individuales, éstas permiten que las víctimas de abusos de los derechos humanos tengan acceso a la justicia y obtengan una reparación integral y efectiva. En estos casos, la amplia definición del *locus standi* ante la CIDH funciona como una verdadera garantía colectiva para el funcionamiento del Sistema.

Al mismo tiempo, actuando en calidad de peticionarios o representantes de las víctimas, las organizaciones de la sociedad civil promueven la discusión por los órganos de supervisión del Sistema de una gran variedad de temas, dando impulso a la creación de nuevos estándares de protección por medio de la elección de casos emblemáticos.

En segundo lugar, interviniendo en calidad de *amici curiae*, los activistas de derechos humanos juegan un papel fundamental para el enriquecimiento del debate judicial, tanto en el trámite de casos contenciosos como en el ámbito de la competencia consultiva de la CIDH. En este marco, éstos pueden participar en mayor medida en el desarrollo de importantes normas sustanciales y reglas de procedimiento, favoreciendo una interpretación extensiva de la Convención y afianzando la protección del individuo en el Sistema.

En tercer lugar, cabe señalar la contribución de las ONG al impacto del SIDH en los órdenes nacionales. En efecto, éstas constituyen un importante factor de impulso y vigilancia sobre el cumplimiento de las decisiones de la Comisión y de la Corte, y de la misma forma pueden con-

⁷⁵ Aguilar Cavallo, G., “Emergencia y consolidación de un derecho americano de los derechos humanos”, en Bogdandy, A. von *et al* (eds.), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na America do Sul*, Río de Janeiro, 2010, pp. 397 y ss.

⁷⁶ Piovesan, F., *Direitos humanos e justiça internacional. Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., p. 136.

tribuir a la consolidación de la dialéctica entre los jueces interamericanos y los jueces internos.

Finalmente, se destaca la tarea que estas entidades llevan a cabo en los foros políticos de la OEA para el fortalecimiento estructural del Sistema, así como el esfuerzo puesto en la difusión del conocimiento de sus procedimientos y de su jurisprudencia en la sociedad civil. Esta actividad de divulgación, sin lugar a dudas, contribuye a conseguir una mayor relevancia política a la labor de la Comisión y de la CIDH. A pesar de todo esto, existe todavía una serie de limitaciones procesales y obstáculos de hecho al trabajo de las ONG.

Una de las cuestiones a considerar es la aplicación de la legitimación a someter un caso a la decisión de la CIDH. Como señala A. Cançado Trindade, “[e]l desarrollo, a partir de la plena participación de los individuos demandantes en todo el procedimiento (*locus standi*) ante la Corte, hacia el derecho de acceso directo de los individuos al tribunal (*jus standi*), es ... una consecuencia lógica de la evolución, en perspectiva histórica, del propio mecanismo de protección bajo la convención americana”.⁷⁷ El acceso directo a la Corte crearía un espacio aún más relevante y propicio para la actuación de las ONG, facilitando y promoviendo así nuevos logros en la protección de los derechos humanos en la región.⁷⁸

Otro paso que debería tomarse a fin de fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el SIDH es el reconocimiento a dichas entidades de la posibilidad de solicitar una opinión consultiva a la Corte. En este marco, de hecho, éstas podrían promover la actuación del órgano en importantes cuestiones de interés general.⁷⁹

Por supuesto, estas reformas deberían ser complementadas con el incremento de los recursos humanos y financieros de la Comisión y de la

⁷⁷ El autor añade: “El día en que alcancemos este grado de evolución, estará realizado el ideal de una plena igualdad jurídica, ante la corte interamericana, entre el individuo como verdadera parte demandante y el Estado como parte demandada”. Cançado Trindade, A., “Hacia la consolidación de la capacidad jurídica internacional de los peticionarios en el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos”, *Revista IIDH*, San José de Costa Rica, 2003, pp. 13-52.

⁷⁸ Piovesan, F., “Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Impacto, Desafios e Perspectivas à Luz da Esperienza Latino-Americana”, en Bogdandy, A. von et al. (eds.), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na America do Sul* cit., p. 335 ss., especialmente pp. 352 y 353.

⁷⁹ Cfr. Pasqualucci, J. M., *The Practice and the Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, cit., pp. 42 y 43.

Corte, para asegurar que éstas puedan eficazmente hacer frente al aumento de trabajo que traería consigo la apertura de nuevas vías de intervención de la sociedad civil organizada en el SIDH.⁸⁰

Un foco claro de preocupación, por otro lado, es la grave situación de riesgo que, como lo han reconocido los propios órganos del Sistema, experimentan los defensores de los derechos humanos en una serie de países de América Latina.⁸¹ En este sentido, un avance importante ha sido la reciente ampliación de la protección de las personas que comparecen ante la Corte, también a los representantes de las presuntas víctimas, como consecuencia de su defensa legal ante la misma. Permanece, sin embargo, la necesidad de una intensificación de la adopción de medidas de protección de los activistas, sobre todo en ámbito nacional.

Finalmente, sea permitido indicar algunos de los principales desafíos que, mientras no se lleven a cabo los cambios procesales deseados, se abren en esta fase para las propias ONG. En primer lugar, la búsqueda de una cooperación activa con los Estados en el ámbito de los mecanismos de solución amistosas de las peticiones;⁸² en segundo lugar, la consolidación de la presión sobre los Estados y la Comisión en el marco de las solicitudes de opiniones consultivas,⁸³ y finalmente, la promoción de la aplicación del derecho interamericano de los derechos humanos en el ámbito interno.

⁸⁰ Al respecto, véase Cançado Trindade, A., “El nuevo reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la emancipación de ser humano como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos”, *cit.*, pp. 61 y ss.

⁸¹ Véase CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de marzo de 2006.

⁸² Véase Briceño Donn, M., “El papel de los actores del Sistema Interamericano en el proceso de fortalecimiento”, *cit.*, p. 240.

⁸³ *Cf.* Pasqualucci, J. M., *The Practice and the Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, *cit.*, pp. 42 y 43.