

El Sistema Interamericano: Antecedentes Históricos y Estado Actual

Por: Santiago A. Canton

XXV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos

San José, Costa Rica, 10 de julio de 2007

Es para mí un verdadero honor poder participar de la inauguración de este vigésimo quinto Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. A través de los años este curso ha capacitado a un gran número de personas en el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos. Nunca pasa mucho tiempo sin que me encuentre con funcionarios de un gobierno, representantes de ONG's de derechos humanos o funcionarios de un organismo internacional de protección de derechos humanos que hayan participado de este provechoso curso.

La capacitación que inician el día de hoy los llevará en un par de semanas a formar parte de ese grupo de personas, que a través de los años han formado una red de expertos en derechos humanos, que contribuyen, cada uno en funciones y roles distintos, en esta lenta, difícil y muchas veces frustrante tarea de mejorar la protección de los derechos de los millones de habitantes que viven en nuestra región. Pero a pesar de la lentitud en los avances y las frustraciones que se presentan siempre encontramos también resultados positivos que muestran cómo podemos solucionar problemas concretos y tener un impacto en los derechos de las víctimas de derechos humanos, lo que nos renueva el deseo de continuar en este camino.

Al inicio de este curso, aunque posiblemente algunos de ustedes ya lo hayan hecho, me parece propicio hacernos ciertas preguntas: ¿Para qué estudiar derechos humanos? ¿Cómo se inició este movimiento de los derechos humanos en la región? ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta el sistema? ¿Se puede hacer algo para mejorarlo?

Sería presumir demasiado creer que pueda responder a todas estas preguntas. Me conformo con que esta presentación sirva para que nos detengamos un poco a pensar en la importancia de los derechos humanos, en cuáles son las causas que

impulsaron este movimiento en la región y en cuáles son algunos de los obstáculos que tenemos hoy en día.

Los derechos humanos en su concepción moderna tienen su momento de auge, de mayor impulso, en una de las mayores tragedias en la historia de la humanidad: la barbarie de la que es capaz el ser humano evidenciada en las atrocidades de la segunda guerra mundial. El fin de la guerra llevó inmediatamente a preguntarse cómo evitar que vuelva a suceder y cómo hacer que el ser humano, víctima principal de la violencia desenfrenada, tenga mecanismos de protección.

La primer respuesta llevó a la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reflejándose claramente sus objetivos en las primeras líneas de la Carta fundadora:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en 1a dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional...

Pero la ONU por si sola, organismo compuesto por los Estados, no era necesariamente una garantía para la protección al ser humano. Después de todo, eran los gobiernos que representaban los Estados los que podían cometer serias violaciones a los derechos humanos.

Era necesario contar con un instrumento que reconociera los derechos esenciales del ser humano, derechos que a nivel internacional no tenía, ya que solamente los Estados eran sujetos de derecho internacional. A modo de ejemplo, si mi país, Argentina, torturaba a un ciudadano uruguayo, éste contaba con la protección que le podía otorgar su país a través de los reclamos diplomáticos del Uruguay. Pero si los torturados eran los ciudadanos argentinos, éstos no contaban con protección

internacional y cualquier intento de otro país para proteger a los argentinos era considerado una violación a la soberanía argentina.

Por consiguiente, la necesidad de contar con una normativa que reconociera los derechos humanos de las personas, culminó, aunque sería más correcto decir inició, el 10 de diciembre de 1948, con la aprobación por parte de la Asamblea General de la ONU de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Con esta Declaración se inició un proceso que llevó a la sanción de varios instrumentos de derechos humanos tanto a escala universal como regional.

Es en este contexto que debemos ver el surgimiento del sistema interamericano de derechos humanos. La Declaración Americana de Derechos Humanos fue aprobada en mayo de 1948 y de ahí en adelante se aprobaron varios instrumentos que buscaron fortalecer la protección de los derechos humanos en la región. El más significativo de todos ellos es la Convención Americana, que fue aprobada el 21 de noviembre de 1969 (y entró en vigencia el 18 de julio de 1978).

Con estos instrumentos, los habitantes de las Américas contaban con normas que le reconocían sus derechos. Pero todos los aquí presentes sabemos muy bien que las leyes, sin mecanismos de supervisión se transforman en declaraciones que mantienen el valor moral de su contenido, pero que carecen de fuerza.

El siguiente avance fue la creación, también por parte de los Estados, de las instituciones encargadas de supervisar el cumplimiento de los tratados. El primer paso fue la creación en 1959 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y 20 años más tarde la creación de la Corte Interamericana, con sede aquí en San José.

Hasta aquí, los Estados habían creado la arquitectura del sistema. Existían las normas y las instituciones encargadas de supervisar el cumplimiento de las mismas. El sistema estaba dando sus primeros pasos. En los primeros 5 años, la Comisión había recibido aproximadamente 1500 denuncias. Pero para que el sistema de protección lograra cumplir con las expectativas iniciales de sus fundadores hacía falta un componente adicional. Este tercer componente, a diferencia de los anteriores, no iba a provenir de la voluntad de los Estados. Todo lo contrario, surgió para oponerse a la

voluntad de algunos gobiernos de violar sistemáticamente los derechos humanos de los habitantes. Este tercer componente fue el formado por las personas que frente a la barbarie opresora y asesina del aparato estatal de varios países de la región, se unieron para, de manera organizada, poder enfrentar la violencia estatal.

Ese movimiento de derechos humanos se inició en el Cono Sur, en Brasil, Argentina, Chile, Perú y avanzó por toda la región, habiéndose transformado hoy en día en una pieza clave que impulsa sin descanso el sistema interamericano de derechos humanos.

El sistema se apoya actualmente en estas tres columnas. En primer lugar, la voluntad de los Estados, que fue crucial para la creación del sistema, continúa siendo crucial hoy en día para garantizar su funcionamiento; muy en particular para garantizar que se cumpla con las decisiones de los órganos del sistema.

En segundo lugar, las instituciones de supervisión, Comisión y Corte, con una independencia y autonomía que han permitido, principalmente a la Comisión, tomar decisiones para proteger los derechos humanos, sin perjuicio de las fuertes presiones políticas de algunos gobiernos para evitarlo (por ejemplo: los informes de la Comisión luego de las visitas a Argentina en 1979 y Perú en 1998).

En tercer lugar, la sociedad civil, con sus inagotables recursos, para asegurarse que los Estados y las instituciones no se transformen en estructuras burocráticas, vacías de contenido, que se olviden fácilmente que el objetivo final de toda esta ingeniería es el ser humano.

¿Cómo podemos visualizar en la práctica todo este diseño? O parafraseando a la inversa a Ortega y Gasset: ¿Cómo podemos hacer para que el bosque no nos haga olvidar los árboles? Hace unos años atrás, en la Comisión encontramos unos libros perdidos en unas estanterías. Hojeando estos libros, inmediatamente nos dimos cuenta que se trataba de los libros en donde se registraban las denuncias presentadas a la Comisión en la década de los setenta.

Cada una de las hojas eran una fotografía de lo que estaban pasando nuestros países. Los años de las denuncias y el contenido de las mismas, nos informaban lo que estaba pasando y los gobiernos intentaban ocultar. Las violaciones de las dictaduras, por ejemplo de Argentina y Chile están documentadas en estos libros al igual que las violaciones en varios países de Centro América. Siguiendo el rastro de esas denuncias, se puede encontrar en los archivos las cartas que enviaban a la Comisión las víctimas o familiares de las víctimas expresando la desesperación por la imposibilidad de encontrar soluciones a las graves violaciones de derechos humanos de las que estaban siendo víctimas y cómo el sistema interamericano se transformaba en la última alternativa de encontrar alguna respuesta.

Es, por ejemplo, debido en parte a ese aluvión de cartas recibidas en la Comisión por las violaciones en Argentina que la Comisión posiblemente decidió realizar una visita in loco. A raíz de esa visita del año 1979, la Comisión preparó un informe que presentó a la Asamblea General en 1980 que dejó claro ante la comunidad internacional las graves violaciones sistemáticas que estaban teniendo lugar y obligó al Estado de Argentina a responder frente a los otros Estados miembros de la OEA.

Pero también es importante ver cómo esas denuncias no sólo llamaron la atención de las dictaduras de que la comunidad internacional estaba observando lo que sucedía y que ya no sería tan fácil actuar con la absoluta impunidad, sino que también fueron la base de futuros esfuerzos, tanto internos como externos, que están resultando en lo que considero uno de los aportes más importantes del sistema interamericano a la protección de los derechos humanos y fortalecimiento de la democracia en la región.

Estas denuncias, en muchos casos, culminaron en Resoluciones de la Comisión que encontraban a los Estados responsables por las violaciones a los derechos humanos. Con el paso del tiempo, el retorno de la democracia y la sanción de leyes de amnistía, estas denuncias cobraron nueva vida y culminaron en las decisiones de la CIDH del año 92 en casos de El Salvador, Argentina y Uruguay¹, en donde por primera vez un organismo internacional de supervisión de derechos humanos resolvió que las

¹ Véase CIDH, Informe N° 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 (Argentina) de 2 de octubre de 1992. Véase también CIDH, Informe 29/92 INFORME N° 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375 (Uruguay) de 2 de octubre de 1992. CIDH, Informe N° 26/92, Caso 10.287 (El Salvador) de 24 de septiembre de 1992.

leyes de amnistía son violatorias de los derechos humanos al representar un obstáculo para la búsqueda de la verdad y la determinación de responsabilidades y sanciones por las violaciones cometidas. Estas primeras decisiones de la Comisión serían luego confirmadas, ampliadas y fortalecidas por las decisiones de la Corte en los casos Barrios Altos de Perú y Almonacid de Chile.

Estas decisiones, a su vez, eran utilizadas en el fuero interno por abogados de organizaciones de derechos humanos para impulsar decisiones de la justicia local que encontraran a las leyes de amnistía violatorias de los derechos humanos. Es así que en el año 2005 la Corte Suprema de Justicia de Argentina resuelve un caso planteado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), que se basa en una parte significativa en las decisiones de la Comisión y sentencia de la Corte en el caso Barrios Altos².

En conclusión, podemos ver cómo denuncias planteadas ante la Comisión en circunstancias en donde las personas víctimas de derechos humanos acudían a la Comisión como única alternativa frente a las violaciones de derechos humanos, en primer lugar permitieron que los gobiernos dictatoriales tomaran conocimiento de que su accionar criminal estaba siendo observado por la comunidad internacional y esta, a su vez, a través de comunicaciones y visitas *in loco* podía ponerle frenos a la total impunidad con la que estaban actuando las dictaduras. Paralelamente, las decisiones de la Comisión y la Corte permitían a los grupos de derechos humanos presentar casos ante la justicia local para buscar que los tribunales locales deroguen las leyes de amnistía que garantizaban la impunidad de los dictadores.

Este accionar conjunto del sistema interamericano, con la Comisión y la Corte cumpliendo distintas funciones de protección de los derechos humanos, a través de comunicaciones, visitas y decisiones; con los Estados, ya sea reunidos en la Asamblea General o en el Consejo Permanente de la OEA, recibiendo información, imposible de ignorar, sobre las graves violaciones que estaban ocurriendo en algunos países o sobre los desarrollos jurisprudenciales que ponían fin a la impunidad con la que actuaban; y con la sociedad civil organizada para, en primer lugar, informar a la comunidad internacional sobre las violaciones a los derechos humanos y luego usar el sistema de casos para evitar que las violaciones permanezcan en la impunidad, muestra el gran

² Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos* . Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C.

potencial del sistema interamericano no sólo para buscar resolver los problemas individuales que se le plantean, sino también para impulsar reformas que favorezcan a millones de personas.

Ahora bien, esta descripción, tal vez un poco romántica, del sistema interamericano, tiene serias deficiencias y desafíos que deben ser mencionados, si queremos encontrar a través del debate de ideas y propuestas las soluciones que son necesarias para lograr un sistema interamericano de derechos humanos que pueda responder de forma más eficaz a los nuevos desafíos.

Los problemas son muchos. Este curso podría dedicarse enteramente a discutir los desafíos del sistema interamericano. Me voy a limitar a mencionar los que creo son más importantes de resolver, pero quiero dejar bien claro de entrada que los que mencionaré no son los únicos problemas que tiene el sistema.

En primer lugar mencionaré tres problemas que considero son de exclusiva responsabilidad de los Estados y hasta que éstos no tengan la voluntad política para resolverlos, el sistema de derechos humanos será incapaz de cumplir de manera eficiente con los mandatos que le han sido otorgados.

El primer problema es el que hace relación con la falta de universalidad o la inexistencia de un sistema único e igual de protección para todos los Estados miembros de la OEA. En la OEA hay 34 Estados miembros y todos ellos han firmado la Declaración Americana de Derechos Humanos. Pero ahí se termina el universalismo y el ideal común de unas Américas con un sistema único e igual de protección de derechos humanos par sus habitantes. La Convención Americana, principal instrumento de protección de derechos humanos, por ejemplo, está sólo ratificada por 25 de 35 Estados. De esos Estados sólo 22 han aceptado la competencia de la Corte Interamericana. En la práctica, y salvo gracias a un par de honrosas excepciones, el sistema interamericano es un sistema latinoamericano.

Esta grave limitación, no solamente implica la imposibilidad de la Comisión y la Corte de aplicar los mismos estándares de protección para todos los habitantes de las Américas, sino que también, puede influir en una limitada respuesta y cumplimiento de

aquellos Estados que sí forman parte del sistema. En un sistema integral de Derechos Humanos en el que todos los Estados, sin excepción, son garantes del cumplimiento de las decisiones de los Órganos encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados, la ausencia de algunos Estados debilita la exigencia de cumplimiento.

En segundo lugar, otro de los problemas estructurales del funcionamiento del sistema, en donde los Estados son los principales responsables de encontrar una solución, es el relacionado con el cumplimiento de las decisiones de la Comisión y de la Corte. En muy contadas excepciones, los Estados han cumplido en su totalidad con las decisiones de la Comisión y la Corte. En cuanto a las decisiones de la Comisión, desde que esta comenzó en el año 2001 a incluir en su Informe Anual el estado de cumplimiento con las decisiones, sólo en un caso³ existe cumplimiento absoluto. Luego, con porcentajes más o menos similares se encuentran los casos que tienen cumplimiento parcial y ningún cumplimiento. En cuanto a sentencias de la Corte, la situación no varía demasiado. La gran mayoría de los casos decididos por la Corte aún se encuentran abiertos en situación de seguimiento.

La falta de cumplimiento en la mayoría de las decisiones de los órganos del sistema, no debe ensombrecer la gran importancia del cumplimiento parcial en numerosos casos, que ha permitido no sólo solucionar cuestiones individuales planteadas ante la Comisión, sino también realizar modificaciones en el ordenamiento interno de los países que han favorecido a millones de personas.

Pero en definitiva, hasta que no se logre que los Estados se tomen más en serio su obligación de cumplir con las decisiones de la Comisión y la Corte, la eficiencia del sistema dependerá de la fluctuante voluntad política de los Estados.

El desafío principal en esta materia es lograr que el cumplimiento no dependa de la voluntad política de los Estados, sino principalmente de su obligación de cumplir con leyes internas que regulen la obligación de cumplir con las decisiones de los órganos de supervisión.

³ Informe N° 98/05 Raúl Zavala Málaga y Jorge Pacheco Rondón. Petición 241/04/Caso 12.216 (Bolivia)

El tercer desafío que los Estados deben resolver, es el de proveer a la Comisión y la Corte de los recursos necesarios para que estos órganos puedan cumplir con sus obligaciones. El problema de la falta de presupuesto no es una cuestión meramente administrativa. La dotación de recursos es claramente una decisión política.

Estos tres obstáculos para lograr una mayor eficiencia y efectividad en el funcionamiento del sistema, tienen en común que dependen enteramente de la voluntad de los Estados. Los Estados deben ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos; los Estados deben cumplir con las recomendaciones de la Comisión y de la Corte y los Estados deben otorgar los recursos necesarios para que la Comisión y la Corte puedan cumplir correctamente con sus funciones.

Estos tres obstáculos son a mi entender el principal desafío que tiene el sistema interamericano para que se pueda cumplir con los ideales que se propusieron los Estados cuando aprobaron la Declaración en 1948, crearon la CIDH en 1959, aprobaron la Convención en 1969 y crearon la Corte en 1979.

En segundo lugar existen otros desafíos, derivados del funcionamiento del sistema y su evolución, en que su solución depende más directamente de la Comisión y la Corte. Sin intentar ser exhaustivo, en esta categoría se encuentra principalmente la necesidad de hacer reformas, derivadas de las modificaciones a los reglamentos de la Comisión y la Corte del año 2001. Por ejemplo, criterios para enviar casos a la Corte, el rol de la Comisión ante la Corte, duplicidad de procedimientos, seguimiento de sentencias por parte de la Corte y los Estados.

Espero que esta breve presentación les haya sido de utilidad. Quiero concluir insistiendo en un aspecto que me parece central en el funcionamiento del sistema. Las tres columnas que sostienen el sistema y le permiten funcionar son los Estados, los Órganos de Supervisión y la Sociedad Civil organizada. La interacción de estas tres columnas quiesca que se reciban denuncias, que se tramiten los casos y que los Estados deban cumplir con las decisiones del sistema. Ahora bien, detrás de todo este andamiaje están siempre, y esto es lo que nunca debemos olvidarnos, las personas víctimas de derechos humanos. Son esas personas que llenaron esos libros a los que me referí al principio, a las que nos debemos. Nunca debemos olvidarnos de ese único

objetivo. No importa qué funciones cumplamos, sea en los Estados, en los organismos internacionales o en la sociedad civil, siempre debemos tener muy presente ese objetivo. El día que lo olvidemos, no importa todo el andamiaje de protección de derechos humanos que hayamos creado, este estará completamente vacío.

Muchas gracias.