

Número 16, Año 5, marzo de 2012

Aportes **DPLF**

Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos



20 puntos de reflexión sobre el proceso de reflexión

Ariel E. Dulitzky

Profesor y Director de la Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas, en Austin, Estados Unidos de América

1 El sistema interamericano de derechos humanos le ha dado a la Organización de los Estados Americanos (OEA) renombre y relevancia. En los tiempos de las dictaduras y las guerras civiles y en los tiempos modernos de democracias endeudadas con la solución de problemas estructurales de derechos humanos, la Comisión y la Corte interamericanas de derechos humanos fueron y son la conciencia del hemisferio, al apoyar a los Estados -cuando existían las condiciones- y a sus habitantes en la efectiva protección de los derechos humanos. El sistema, mediante la resolución de casos individuales, visitas *in loco*, relatorías temáticas, opiniones consultivas, medidas cautelares y provisionales así como informes temáticos y sobre países, cumple un rol fundamental de denuncia y de alerta temprana frente a situaciones que comprometen la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, al tiempo que protege los derechos de los habitantes cuando éstos no son debidamente garantizados a nivel nacional. La Comisión y la Corte han salvado y continúan salvando vidas; en el pasado han permitido abrir espacios democráticos y en la actualidad contribuyen a consolidar las democracias; han combatido y combaten la impunidad y ayudan a asegurar verdad, justicia y reparaciones a las víctimas.

El fortalecimiento del sistema interamericano como objetivo estratégico del proceso de reflexión

2 La reflexión sobre el sistema interamericano debe tener el objetivo de fortalecerlo, mediante la identificación de aquellas medidas necesarias que le permitan jugar un papel más efectivo de promoción y protección y la consolidación de su capacidad de adaptación a la situación hemisférica para responder a las necesidades que cada momento histórico demanda. Cualquier consideración sobre reforma y fortalecimiento del Sistema debe tener el propósito de mejorar el cumplimiento de los Estados con sus obligaciones y de perfeccionar la protección y promoción de los derechos humanos en el terreno. El proceso debe focalizarse en asegurar un mayor y mejor disfrute individual y colectivo de los derechos humanos y en apoyar a los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones. Todas las propuestas deben ser juzgadas y analizadas a la luz de estos principios. Las reformas deben evitar escrupulosamente cualquier iniciativa que tenga por propósito o efecto debilitar la efectividad del sistema.

3 La reflexión debe conducir a reforzar los mecanismos que funcionan eficientemente para los fines de promoción y protección y que gozan del amplio respaldo de los principales actores del sistema; consolidar aquellas áreas exitosas de trabajo de la Comisión y de la Corte; identificar las situaciones o grupos no debidamente atendidos y, finalmente, eliminar, modificar o superar los aspectos disfuncionales al objetivo central de protección de los derechos humanos.

Los actores del sistema interamericano y su participación y responsabilidad en el proceso de reflexión

4 El sistema interamericano de derechos humanos debe pensarse de manera más amplia que la Comisión y la Corte. Los Estados crean el sistema, asumen las responsabilidades principales y son los destinatarios de las decisiones de la Comisión y la Corte. Al hablar de Estado debe pensarse en un Estado multifacético y no monolítico, con múltiples actores con distintas agendas, responsabilidades y visiones, que incluye desde los ministerios de relaciones exteriores hasta los poderes judiciales y legislativos, las defensorías del pueblo, los fiscales y los defensores públicos y las autoridades a nivel nacional, provincial y municipal que dentro de sus respectivos ámbitos tienen responsabilidades en materia de derechos humanos. La OEA y sus órganos, particularmente la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, tienen roles importantísimos como la elección de los miembros de la Comisión y la Corte, la discusión de los informes anuales de estos órganos, la aprobación de su presupuesto, la adopción de nuevos instrumentos de derechos humanos y su actuación como garantes colectivos del sistema. El Secretario General también tiene atribuciones de importancia dentro del sistema: puede influir en la agenda de la Organización, tiene la palabra final en el nombramiento de los funcionarios de la Comisión y puede interactuar políticamente tanto con los Estados como con los órganos de derechos humanos propiamente dichos. Los organismos de la sociedad civil (concebida en términos amplios y no solamente referida a las ONG especializadas de derechos humanos), en tanto son los principales usuarios del sistema, son parte fundamental de las interrelaciones que se forman en el sistema interamericano, con la presentación de denuncias, la provisión de información a los órganos y a las sociedades, la asesoría a las víctimas y la capacitación de actores locales. Y, por último y fundamentalmente, las sociedades y en particular las

víctimas de violaciones de derechos humanos que acuden al sistema en busca de la justicia que no han encontrado en sus propios países. La tutela de sus derechos es el fin último del sistema interamericano, de modo que cualquier reflexión sobre este debe involucrar a todos los actores del sistema y analizar y evaluar su rol en la promoción y protección interamericanas de los derechos y no concentrarse pura y exclusivamente en la Comisión y la Corte.

5 Esto significa que los Estados deben facilitar una plena y fuerte participación e interacción de las ONG como una contribución al diálogo constructivo y a una comprensión más profunda de la situación de los derechos humanos. El proceso debe garantizar la plena y oportuna participación e inclusión de las ONG que representan a diversos sectores de la sociedad, especialmente aquellas organizaciones locales y nacionales así como otros movimientos sociales que interactúan con el sistema.

Un proceso de reflexión serio e informado

6 Las discusiones sobre la evaluación, la reforma, el perfeccionamiento o el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos por lo general no parten del contexto histórico en que se encuentra la región, ni de las necesidades en materia de derechos humanos, ni de los desafíos que se vislumbran. Aunque muchas veces se suele utilizar indistintamente los términos evaluación, reforma, perfeccionamiento o fortalecimiento, estos tienen significados y propósitos muy diferentes y parten de posiciones diferenciadas frente al valor actual y futuro del sistema interamericano de derechos humanos.

7 Por lo general, al hablar de evaluación y reforma se presupone que el sistema interamericano no está cumpliendo adecuadamente sus funciones y se parte de la premisa que el sistema operaría bajo la lógica de confrontación con los Estados, propia de momentos de dictaduras, o que el sistema no garantiza adecuadamente los “derechos” de los Estados que comparecen ante la Comisión y la Corte. Por lo tanto, se propone la “evaluación” del sistema y su “reforma”, generalmente mediante la limitación de las facultades de la Comisión. Por el contrario, “perfeccionamiento” o “fortalecimiento” suelen utilizarse para denotar que el sistema goza de legitimidad y efectividad y que deben adoptarse medidas para que los Estados cumplan con las decisiones de los órganos interamericanos, incorporen la normativa interamericana al ámbito interno, amplíen el acceso y la participación de las víctimas y aumenten el presupuesto para el funcionamiento del sistema.

8 Una constante en los últimos 20 años ha sido que las propuestas estatales se han expresado de manera volátil y contingente. Por lo general, son reacciones individuales de representantes estatales antes que políticas articuladas coherentemente. Muchas de estas propuestas suelen surgir como respuesta a alguna decisión o infor-

me de la CIDH y, más recientemente, a alguna sentencia de la Corte. Pocas veces las propuestas parten de análisis pormenorizados de las realidades y las necesidades de derechos humanos en los países.

El punto de partida del proceso de reflexión: la situación de los derechos humanos en los países

9 Todo el proceso y las iniciativas de la OEA deben tener en cuenta el cambiante contexto y los desafíos estructurales para la protección de los derechos humanos a los que debe responder el sistema. Es un error que las reflexiones se limiten a proponer reformas de los reglamentos de la Comisión o de la Corte o a discutir sobre el procedimiento de admisibilidad, las audiencias, las medidas cautelares, el rol de la Comisión ante la Corte, etc. Es decir, concentrarse en el procedimiento de peticiones individuales pero no en los problemas y las necesidades de derechos humanos de cada país y de la región en su conjunto, ni en propiciar una reflexión profunda sobre si los Estados están cumpliendo con sus obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos.

10 Un proceso de reflexión serio debe partir de un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en los países y en la región. Una vez que se tenga un cuadro claro de la situación de los derechos humanos en la región cabe entonces preguntarse qué tipo de sistema se requiere y necesita para el presente y para las próximas cinco décadas. El proceso de reflexión debe estar, además, basado en conocimientos, datos y en una observación cuidadosa de la diversidad de necesidades regionales en materia de derechos humanos y en las realidades de cada país. También deben producirse datos estadísticos sobre el funcionamiento de la Comisión y la Corte y la aplicación de sus decisiones en los Estados miembros para contar con un diagnóstico claro del sistema.

11 La reflexión no se debe hacer exclusivamente desde una lógica *procesalista*, concentrada en los reglamentos o en el procedimiento que los órganos siguen en la tramitación de casos, sino principalmente desde una lógica *sustantivista*, referida a las demandas de derechos humanos en la región y a cómo atenderlas desde el sistema. Ello requiere analizar el rol del sistema interamericano en un escenario político regional con democracias deficitarias, graves problemas de exclusión social y degradación institucional.

El fortalecimiento del sistema interamericano requiere reformas a nivel nacional

12 Los Estados deben adoptar reformas a nivel nacional que incluyan la obligación fundamental de aplicar los trata-

dos interamericanos, así como la ratificación de todos ellos, la aceptación de la jurisdicción de la Corte, el retiro de reservas, la incorporación de los tratados en el derecho interno, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales de derechos humanos, la educación y la capacitación sobre el funcionamiento del sistema y el cumplimiento de las decisiones de los órganos interamericanos.

13 Los Estados deben revalidar a la Comisión y a la Corte interamericanas como intérpretes autorizados de los instrumentos interamericanos y reafirmar que rechazar o no darle efectos a las decisiones de la Comisión y de la Corte es incompatible con la esencia del sistema interamericano y debilita el compromiso de los Estados con el respeto de los derechos humanos. Los Estados deben ratificar que sus obligaciones con relación a los instrumentos interamericanos y a las decisiones de la Comisión y de la Corte se extienden a todos los poderes y niveles de gobierno.

El fortalecimiento del sistema interamericano requiere reformas en la OEA

14 En el plano de la OEA, los Estados, actuando de manera multilateral, deben perfeccionar la manera en que los informes de la Comisión y las sentencias de la Corte son recibidos y analizados por los órganos políticos de la OEA.

15 La OEA debe asegurar la financiación suficiente para el cabal y pleno funcionamiento de la Comisión y la Corte, las cuales deberían recibir al menos el 25% del presupuesto de la Organización.

16 Los Estados deben considerar la adopción de medios para mejorar los procedimientos para la designación y la elección de los miembros de la Comisión y la Corte a fin de asegurar su independencia y capacidad técnica. A fin de perfeccionar el proceso, los Estados deben dar amplia publicidad a los puestos vacantes en la Comisión y en la Corte y designar a las personas más adecuadas tras amplias consultas nacionales. La OEA debe establecer un proceso transparente de elección de los miembros de la Comisión y la Corte.

17 La OEA debe centralizar el trabajo en materia de derechos humanos. El artículo dos de la Carta de la OEA debe reformarse para incluir la promoción y la protección de los derechos humanos como uno de los propósitos esenciales de la Organización. En la Carta debería incluirse a la Corte, para subsanar el vacío actual de reconocer solo a la Comisión. La Carta debe garantizar y reconocer normativamente la principal fuente de efectividad, legitimidad y credibilidad del sistema que es la independencia y la autonomía de la Comisión, de la Corte y de sus respectivas secretarías ejecutivas, así como la obligatoriedad

de las decisiones de ambos órganos.

18 La OEA debe impulsar e idealmente requerir que todos los Estados Miembros sean parte de la Convención Americana y acepten la jurisdicción de la Corte. Para ello, deben crearse incentivos suficientes para que en un plazo prudencial todos los Estados Miembros alcancen este objetivo. Por ejemplo, el año 2019, 50 años después de haberse adoptado la Convención Americana, podría ser una fecha adecuada para que se haya logrado la adhesión universal a la Convención y a la jurisdicción de la Corte. Al final del plazo propuesto, la OEA debería pensar si aquellos Estados que no han adherido al tratado central en materia de derechos humanos pueden seguir siendo parte de la Organización o pueden gozar de los mismos derechos que los Estados que participan plenamente del sistema interamericano.

19 Para facilitar el cumplimiento de las decisiones y el seguimiento de las recomendaciones, cada Estado debe establecer un mecanismo nacional encargado de la coordinación, impulso e implementación de las decisiones interamericanas. Este mecanismo tendría que contar con la participación de las instituciones y ministerios más relevantes así como de representantes de la sociedad civil. La Comisión debería ser un miembro permanente de este cuerpo y participar de manera periódica en sus reuniones, para prestar asesoramiento técnico, compartir su experiencia regional e histórica y resaltar las buenas prácticas. Este mecanismo nacional y la Comisión deberían reportar semestralmente a la OEA. Las víctimas deberían ser invitadas a participar en las reuniones de este mecanismo cuando sus casos son analizados y a presentar sus observaciones a la OEA.

20 La Carta Democrática Interamericana debe modificarse para vincular los mecanismos de reacción de la Organización ante crisis de gobernabilidad democrática con la plena vigencia de los derechos humanos. La violación grave y sistemática de los derechos humanos y el incumplimiento reiterado y consistente de las decisiones de los órganos de derechos humanos deben incorporarse como elementos activadores de los mecanismos de protección de la democracia incluidos en la Carta Democrática. A fin de evitar la profundización de crisis que muchas veces desencadenan en quiebres institucionales o generan violencia política, la Carta Democrática debería establecer algún tipo de mecanismo de reacción preventivo ante los llamados de atención y alerta temprana que produce la Comisión. La CIDH debe tener la capacidad de generar y activar los mecanismos de protección institucional de la democracia previstos en la Carta Democrática (artículos 18 y 20). ■