

**EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS
Y SU EFICACIA**

Evaluación y perspectivas futuras

Felipe GONZALEZ

La falta de coercibilidad del Derecho Internacional constituye un lugar común en las discusiones sobre esta disciplina jurídica. En el caso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos esta polémica se reproduce, a veces con mayor intensidad, debido a la gravedad de las situaciones envueltas. No obstante, es posible apreciar las diferencias claras en el grado de eficacia de los distintos sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos. Así, mientras el Sistema Europeo de protección goza de un grado de eficacia bastante alto, el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano se debaten en torno a un permanente esfuerzo por dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de sus órganos. Ello obedece, como es evidente, a la mayor homogeneidad que presentan los estados europeos occidentales y a los fuertes vínculos económicos que los ligan.

En el caso del Derecho Interamericano de los Derechos Humanos, la eficacia de las resoluciones de sus órganos es todavía parcial. Es cierto que se advierte un progresivo mejoramiento de la situación al respecto, en especial debido al surgimiento de más gobiernos democráticos en el continente. Sin embargo, el sistema aún presenta muchas insuficiencias y se ve expuesto a continuos y serios riesgos de retroceso.

En esta presentación esbozaré una evaluación acerca de la eficacia del Sistema Interamericano, formulando algunas propuestas para su fortalecimiento. Estas reflexiones son fruto tanto de mi experiencia personal como de encuentros entre representantes de organizaciones no gubernamentales para discutir esta materia.

Entre 1959 y 1979, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue el único órgano especializado en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. En ese lapso, una proporción muy grande de sus tareas estuvo dedicada al tratamiento de violaciones graves y masivas a los derechos humanos. Se trataba, fundamentalmente, de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas. Aparecían, así, dos tipos de gobiernos: aquéllos correspondientes a estados donde se practicaban violaciones graves y masivas y aquéllos en los que no se daban esas prácticas. Los primeros, los gobiernos de los estados cuestio-

nados, a menudo ponían en tela de juicio la legitimidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para preparar informes y resoluciones al respecto. Los segundos, brindaban respaldo a la Comisión.

La situación se volvió más compleja en la década de los ochenta y continúa siéndolo en la de los noventa. En los últimos años, América Latina ha pasado de estar mayoritariamente regida por gobiernos dictatoriales a poseer una abrumadora mayoría de gobiernos elegidos en las urnas. Algunos de estos estados presentan rasgos genuinos de sistemas democráticos. Otros, sin embargo, conservan una dualidad de poderes, manteniéndose en ellos un poder militar fuerte, capaz de imponer ciertos criterios en aspectos muchas veces cruciales de la organización política y social. En este contexto, los órganos interamericanos de control en materia de derechos humanos han debido redoblar sus esfuerzos para perseverar en su cometido a pesar de que tener que lidiar, en la mayoría de los casos, con gobiernos elegidos en las urnas, los cuales disponen de una importante presencia y legitimidad en el marco de los órganos políticos de la OEA (Consejo Permanente y Asamblea General de la Organización).

Además, dado que las violaciones graves y masivas han disminuido (si bien permanece muy extendida la tortura -que ahora afecta a detenidos y presos comunes- y subsisten las ejecuciones extrajudiciales en no pocos países y las desapariciones forzadas en algunos), tanto la Comisión como la Corte, sin perjuicio de resolver casos que envuelven tal clase de violaciones, han comenzado a conocer crecientemente de casos cuyos problemas jurídicos son más complejos y en los cuales ciertos tipos de violaciones que antes no llegaban a ellos sí lo hacen ahora. Por ejemplo, en sus opiniones consultivas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre asuntos tales como el problema de naturalización, la colegiación obligatoria de periodistas, la situación de los indigentes frente a la exigencia de agotar los recursos de la jurisdicción interna antes de llevar un caso a un órgano internacional, etc.

De este modo, la diferencia con la situación europea emerge no sólo de las violaciones masivas sino de la relación de los esta-

dos con los órganos de control internacionales en materia de derechos humanos. Aún actualmente, cuando la mayoría de los estados de la región posee gobiernos civiles, continúan produciéndose fricciones de importancia con los organismos interamericanos especialmente con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que es la que tiene que lidiar en el día a día con las violaciones a estos derechos que se producen a través del continente. En cuanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sólo se aboca a la resolución de casos seleccionados, por lo que su papel resulta menos polémico que el de la Comisión.

Algunos gobiernos han llegado a plantear que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada para lidiar exclusivamente con violaciones ocasionadas por dictaduras y no por regímenes democráticos, una afirmación que no encuentra respaldo ni en la historia de la Comisión Interamericana ni en los instrumentos interamericanos de derechos humanos.

En otros casos se ha planteado por los gobiernos que la Comisión no estaría facultada para evaluar la transparencia y autenticidad de procesos electorales. Así lo hizo, por ejemplo, México, alegando intromisión en sus asuntos internos. En su informe al respecto, la Comisión destacó el papel central, explícita y reiteradamente asignado en el contexto del Sistema Interamericano, a la democracia representativa y al estado de derecho como elementos indisolubles de la protección de los derechos humanos. “La elaboración jurídica hemisférica ha insistido, por su parte -señaló la Comisión-, en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos así definidos y el concepto de democracia representativa como forma de organización del Estado, lo cual a su vez supone la vigencia de otros derechos fundamentales. En efecto, el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esa soberanía, elige a sus representantes -en las democracias indirectas- para que ejerzan el poder político (...)”.

Añadió la Comisión: “La vigencia de los derechos y libertades mencionados requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el

que exista un control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular -estado de derecho-.”

En 1993, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hubo de reafirmar las facultades de los órganos interamericanos de pronunciarse sobre una cuestión tan elemental como lo es la de los procesos electorales. Con ocasión de la Opinión Consultiva N° 13 (OC-13/93), sistematizando elementos de varias Opiniones previas, señaló que “como ya lo ha dicho la Corte, ‘el concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías [según el Pacto de San José] es... inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira’. (El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías). Dentro de tales valores y principios aparece que ‘la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte’. (La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Ha señalado también la Corte que ‘el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho son inseparables’ y que ‘[en] una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el estado de derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define completamente y adquiere sentido en función de los otros’. (El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías).”

Por su parte, la Asamblea General de la OEA, reunida en este mismo lugar en 1993, adoptó la Resolución de Santiago, mediante la cual se estableció que cada vez que se produzca una crisis de la democracia en un Estado Miembro de la OEA se convocará de manera urgente a los Ministros de Relaciones Exteriores para que éstos adopten, en nombre de la Organización, las medidas del caso, que podrían alcanzar incluso hasta la suspensión de la participación de un estado en la OEA cuando su gobierno esté actuando en violación de la democracia representativa.

Es cierto que existen sectores importantes de las sociedades civiles de los países de la región que consideran que la concepción de los derechos humanos debería ocupar un lugar preponderante

en la organización política del estado. En algunos países, estos movimientos han cobrado mayor fuerza que en otros.

Lo que salta a la vista es que la concepción de los derechos humanos escasamente ha encontrado un arraigo social suficiente, dado que las prácticas violatorias han sido persistentes y masivas, resurgiendo de tiempo en tiempo y con mayor o menor intensidad. Tampoco se puede estar cierto de cuán arraigada se encuentre esta concepción en los grupos que luchan por ella: se trata de procesos recientes. De hecho, en varios países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos, que han cumplido un papel central en la defensa de los derechos de las personas, se han visto debilitadas notablemente, al pasar muchos de sus miembros de importancia a formar parte de los nuevos gobiernos democráticos.

No obstante, conviene destacar que, a diferencia de lo que ocurre en las Naciones Unidas, en el Sistema Interamericano no son comunes las invocaciones a un relativismo cultural para poner en tela de juicio la universalidad de los derechos humanos. Incluso, los pueblos indígenas se valen de la concepción de los derechos humanos para hacer resaltar sus propias demandas frente a gobiernos opresores. Obviamente, los pueblos indígenas reivindican sus propias especificidades, pero sin que ello signifique entrar en conflicto con la concepción de los derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tramitado numerosos casos individuales referidos a indígenas que se veían afectados en los derechos que les reconoce la Convención Americana. En el último Informe Anual de la Comisión se contiene la resolución en el caso de Alejandro Piché, en el cual tuve la oportunidad de participar como denunciante. El señor Piché fue secuestrado y reclutado forzosamente en el ejército guatemalteco, en lo que constituye una práctica sistemática que afecta a campesinos indígenas de ese país (Informe N° 36/93, Caso 10.975, Guatemala, 6 de octubre de 1993).

Como decíamos, la eficacia de las decisiones emitidas por órganos interamericanos de derechos humano ha sido parcial. Varios gobiernos han reformado las normas internas de sus estados a raíz de pronunciamientos de la Comisión o de la Corte. Así ocu-

rió, por ejemplo, con Guatemala, después de la Opinión Consultiva OC-3/83, que declaró contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos una norma interna guatemalteca por entender que ella extendía la pena de muerte a delitos para los cuales no se hallaba prevista anteriormente. Lo propio ocurrió con Nicaragua a propósito de la Opinión Consultiva que declaró que de la interpretación de la Convención Americana sobre derechos Humanos se desprendía que el *habeas corpus* no podía suspenderse ni aún en estados de excepción constitucional.

Otras importantes decisiones, en cambio, no han sido cumplidas. Así ocurrió con dos resoluciones de la Comisión sobre leyes de amnistía de crímenes graves contra los derechos humanos dictadas en Argentina y Uruguay. Se trataba de las leyes argentinas conocidas como "Punto Final" y "Obediencia Debida" y un indulto presidencial, y de la ley uruguaya "de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado". No obstante, las resoluciones de la Comisión sirvieron, de todos modos, para dejar bien asentado el importante principio de que, ni siquiera cuando emanadas de gobiernos democráticos, las normas de amnistía de crímenes graves contra los derechos humanos son compatibles con la Convención Americana.

Los órganos políticos de la OEA, en particular el Consejo Permanente y la Asamblea General, no han contribuido significativamente a dotar de eficacia a las resoluciones de la Comisión y la Corte Interamericanas. En el Sistema Europeo es habitual que el Consejo de Ministros vea maneras de implementar las decisiones de los órganos de derechos humanos. Típicamente, la Asamblea General de la OEA aprueba de manera global los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sin adoptar medidas específicas para que el estado correspondiente aplique las recomendaciones de la Comisión, que pueden ir desde el pago de indemnizaciones a la necesidad de adoptar reformas legales internas. Aún más, la Comisión es a menudo objeto de fuertes críticas en la Asamblea General de parte de gobiernos que se sienten afectados. En relación con la Corte Interamericana, es sintomático que la Asamblea General no haya adoptado medidas para el cumplimiento a cabalidad de parte del Gobierno de Honduras de las pri-

meras decisiones de la Corte en casos contenciosos (casos Velázquez Rodríguez y Godínez Cruz), que le impuso la obligación de pagar indemnizaciones. En estos casos, la Corte condenó a Honduras a pagar indemnizaciones a los familiares de las personas mencionadas que fueron objeto de desapariciones forzadas. También requirió de Honduras la creación de un fondo para los hijos menores de las víctimas, del que ellos podrían disponer cuando fueran mayores de edad. La Corte dispuso que los pagos debían hacerse reajustados. A esta última parte de la resolución, Honduras aún no da cumplimiento.

Revisión de algunas propuestas

Algunos gobiernos han venido formulando en el último tiempo ciertas propuestas destinadas en apariencia a fortalecer el Sistema Interamericano. Sin embargo, en el contexto actual, lejos de fortalecerlo, lo debilitarían. Tal es el caso de una propuesta que el Gobierno de Nicaragua ha venido impulsando en orden a **ampliar el número de integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 7 a 11**, fundándose en que es necesaria una mejor distribución geográfica en el interior de la Comisión. No obstante, el fundamento invocado carece de sentido en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que los comisionados son elegidos a título individual, es decir que no representan a los estados de los cuales son nacionales. En esta misma línea, el Estatuto de la Comisión establece que la misma "representa a todos los estados miembros de la Organización" (art. 2.2). Dado que en las actuales condiciones los comisionados sólo se reúnen unas pocas veces al año, ello resultaría aún más difícil con un mayor número de comisionados, dificultando su coordinación. Además, es notoria la carencia de recursos suficientes por parte del *staff* permanente de la Comisión. La decisión de este asunto continúa pendiente. Algunos estados se han pronunciado favorablemente y otros en contra. Sería conveniente que el Gobierno de Chile se opusiera a esta iniciativa que, de concretarse, sólo dificultaría el trabajo de la Comisión.

Tampoco parece adecuada la propuesta de crear una suerte de **Alto Comisionado de Derechos Humanos** para el continente. Ello podría socavar las facultades de la Comisión y la Corte y, en la medida que fuera nombrado por el Secretario General de la OEA y no emanara de un tratado, podría politizar el tratamiento del tema de derechos humanos y restar eficacia al trabajo de protección y control de la Comisión y la Corte, que se funda en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Quisiera, en cambio, formular algunas propuestas que, creo, sería interesante discutir. Pienso que ellas contribuirían a fortalecer la eficacia del Sistema Interamericano:

En primer lugar, **debería posibilitarse que la Comisión acudiera a la Corte cuando sus decisiones no son cumplidas**. Dado que el carácter jurídicamente vinculante de las resoluciones de la Corte en casos contenciosos está claramente establecida en la Convención Americana, esto dotaría de mayor fuerza a las decisiones originalmente emanadas de la Comisión.

En segundo lugar, contribuiría enormemente a la eficacia de las resoluciones de la Comisión, el **permitir exigir su cumplimiento en la jurisdicción interna** del estado respectivo una vez que se haya agotado su tramitación y no habiendo sido enviado el caso a la Corte.

Un tercer aspecto tiene relación con la **protección de la democracia**. Es indispensable que en las Reuniones de Consulta de los cancilleres en el ejercicio de la Resolución de Santiago de 1991 se respalde y facilite de manera decidida el trabajo de la Comisión Interamericana, dado que su función primordial es la de proteger los derechos humanos y que, durante las crisis de la democracia, éstos se ven seriamente afectados.

En cuarto lugar, sería sumamente positivo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por vía interpretativa de la Convención Americana, facultase a las víctimas a tener sus propios representantes una vez iniciado el caso contencioso. Esto facilitaría el trabajo, ya que evitaría los conflictos de intereses que,

en ocasiones, se han presentado entre la Comisión y los abogados de las víctimas que han actuado como asesores de la Comisión en casos contenciosos ante la Corte. Existe el antecedente del Sistema Europeo, donde la Corte reconoció tal facultad a las víctimas sin que existiese un texto expreso de la Convención al respecto.

Por último, quisiera referirme a las ONG y la eficacia del Sistema Interamericano. A las ONG les ha cabido un papel central en la tramitación de casos ante la Comisión y la Corte y, en general, han sido un mecanismo fundamental para proveer de información a la Comisión en sus visitas *in loco* así como en la preparación de informes generales sobre países. En una medida importante, la eficacia de las resoluciones de la Comisión y la Corte depende de la actitud de los órganos políticos del Sistema (Consejo Permanente y Asamblea General). El reconocimiento formal, la posibilidad de obtener un status jurídico por parte de las ONG ante los órganos políticos, contribuiría a la eficacia del Sistema, ya que las ONG respaldarían el trabajo destinado a dar importancia al Sistema. Es muy posible que muy pronto se presente una iniciativa al respecto ante el Consejo Permanente; sería muy importante el apoyo del Gobierno de Chile en tal sentido.