



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

**EXAMEN DE COMUNICACIONES:
EXPERIENCIA DE LA
COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

CLAUDIO GROSSMAN*

* Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

EXAMEN DE COMUNICACIONES: EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CLAUDIO GROSSMAN

Muchas gracias señor Presidente. En un país de la región, un abogado que toma un caso de derechos humanos recibe amenazas por defender clientes que el gobierno considera "enemigos del Estado". El abogado no hace caso de esas amenazas, y recibe una carta bomba que al explotar le vuela un brazo y le hace perder la vista en un ojo. En otro país un periodista en su columna semanal critica la influencia creciente del narcotráfico y la corrupción en su ciudad. El periodista es amenazado varias veces y por último asesinado. Los asesinos son detenidos y confiesan haber recibido \$ 10.000 en pago. La fiscalía del país, a pesar de las protestas de los familiares de la víctima, no hace ninguna investigación que conduzca a los autores intelectuales del delito.

Una mujer (una de cuatro mujeres de la región es objeto de violencia doméstica) reclama, porque de acuerdo con las leyes de su país tiene que pedir permiso para trabajar. Además, de acuerdo con las leyes de su país, si el violador ofrece matrimonio a la víctima, la violación no es punible.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) efectúa una visita *in loco* a las cárceles de otro país de la región (el 70% de los presos en el Hemisferio, están recluidos sin condena) y observa que el porcentaje de detenidos sin condena es de un 93%. Hay individuos presos por más tiempo que el que les correspondería si hubieran sido encontrados culpables y condenados a la pena máxima.

Una niña de doce años de edad, es expulsada del colegio porque, según la petición pendiente ante la CIDH (y que no voy a prejuzgar), le han negado arbitrariamente su nacionalidad, y según la ley del país demandado, no hay que educar a alguien que no sea nacional o se encuentre ilegalmente en su territorio.

Estos son algunos de los casos que tiene la CIDH (cerca de 550 casos al año y un 70% de esos casos se refieren a violaciones de derechos fundamentales como el derecho a la vida y la prohibición de tortura).

Grandes desarrollos, sin embargo, han tenido lugar en la promoción y protección de los derechos humanos en la región en los últimos 10 años. No puede negarse el valor de que 34 de los 35 países de la región (todos salvo Cuba), tengan elecciones libres. La legitimidad de los sistemas de gobierno que respetan y confían en el libre albedrío de las personas es de gran importancia; nunca como antes, tantas mujeres y hombres en la región han aceptado la legitimidad de la democracia. Las elecciones democráticas han ido aparejadas de una drástica disminución de desapariciones, ejecuciones sumarias y otras formas de represión brutal que caracterizaron a los régimes dictatoriales de la región, y que fueron implementadas por éstos como política de Estado, con la finalidad de mantenerse en el poder. Como nunca antes en la región ha emergido una sociedad civil rica, pluralista y diversa con un mundo privado que ofrece un contrapeso a las estructuras tradicionales de poder. La idea (que tenían algunas bases importantes en la historia de la región) de que constitúa intervención la preocupación internacional sobre los derechos humanos, ha sido reemplazada por el concepto de que hay un espacio legítimo para el derecho internacional en esta materia, sobre la base de tratados libremente consentidos.

El derecho internacional de los derechos humanos surgió en gran medida, por el fracaso en la Segunda Guerra Mundial de la noción de que los temas de derechos humanos eran temas de derecho interno. Cuando el régimen de la Alemania nazi exterminó por ejemplo a 200.000 discapacitados de nacionalidad alemana, el derecho internacional clásico no poseía, supuestamente, los conceptos e instrumentos para reaccionar contra este crimen espantoso, que "era una cuestión exclusiva de jurisdicción doméstica".

A veces estos fenómenos se ven lejanos, como fenómenos europeos; en nuestra región, sin embargo, como dice Gabriel García Márquez, los desaparecidos políticos y las víctimas de la violencia política, bastarían para poblar un país como Noruega. Reflejando la situación mundial y hemisférica, los fundadores del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), a lo que siguió la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en 1959) y, en esta ciudad, el Pacto de San José de Costa Rica, o la Convención Americana de Derechos Humanos (1969). El resultado ha sido un sistema que establece derechos para los individuos sin distinción alguna, (lo que permite medir conductas de los estados de acuerdo con normas libremente aceptadas), y además crea Órganos de Supervisión (que miden dichas conductas de acuerdo con normas jurídicas). Igualmente se establecen procedimientos para que los individuos actúen en el nivel internacional, reclamando por la violación de sus derechos, y obtengan justicia cuando no la puedan lograr en el ámbito interno. Estos desarrollos son un gran logro para los Estados democráticos, que vieron la necesidad de crear este tipo de sistema que permitiera resolver los temas de derechos humanos, y crear solidaridad democrática y justicia individual.

Quedan sin embargo serios problemas por resolver, como muestran algunos de los casos que se mencionan en el comienzo de esta presentación. La realidad nos muestra sociedades en transición luchando por superar las herencias de dictaduras que han producido estructuras y

tradiciones profundamente arraigadas, además de una abismal pobreza para muchas personas. Mientras las elecciones son una condición *sine qua non* para la democracia y para la realización de los derechos, la democracia y los derechos humanos requieren más que eso, requieren valores fundamentales que incluyan sociedades civiles poderosas, poderes judiciales independientes, justos y modernos, policías que cumplan con la ley, libertad de prensa, y ninguna persona por encima de la ley, independientemente de su nivel económico, su poder político y social. En un hemisferio donde una gran proporción de mujeres son víctimas de violencia doméstica y donde las mujeres controlan menos del 3% de la riqueza, donde las poblaciones indígenas ven sus derechos menoscabados, donde millones de niños viven en las calles, la democracia también debe posibilitar un dinámico proceso de expansión de valores fundamentales, haciendo que cada persona cuente. Esta realidad, debe ser el punto de partida para el análisis del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y es la vara para medir los intentos valiosos de fortalecerlo y hacerlo mejor.

En el contexto de este hemisferio y su realidad de pobreza, hoy el desafío primordial y el primer deber del sistema de protección es evitar el regreso a sistemas autoritarios, reaccionando prontamente frente a situaciones que amenacen con destruir los logros democráticos conseguidos. El segundo es la expansión de derechos y libertades sobre la base de tratados libremente ratificados. Para ello el sistema interamericano utiliza distintas técnicas. Las visitas *in loco* que efectúa la CIDH constituyen una necesaria forma de acción "al por mayor", ya que frente a situaciones de miles de desaparecidos, u otras violaciones masivas, el sistema de casos (dirigido a resolver situaciones individuales) se ve sobrepasado. Las visitas *in loco* intentan mostrar la preocupación de la comunidad internacional frente a violaciones masivas e informar a la opinión pública de los hechos que estén ocurriendo.

En el pasado, en que las violaciones masivas a los derechos humanos no eran una excepción, las visitas *in loco* eran la forma de acción más importante de la CIDH. En la situación actual, para evitar regresiones e impulsar avances de acuerdo con el marco normativo de la Convención y la Declaración, juega un rol muy importante el sistema de casos individuales. ¿Cómo trata la Comisión dichos casos? En primer lugar, cualquier individuo u organización válidamente reconocida en los países de la región puede presentar una petición a la CIDH. La Comisión inscribe la petición e inicia un proceso de discusión y análisis (de la petición). Si considera que se trata de un derecho protegido por la Convención o la Declaración Americana, procede a dar traslado de la petición al Estado y abrir el caso. Sin embargo, la CIDH puede dar traslado al Estado, sin abrir el caso, para obtener su opinión respecto a cuestiones de admisibilidad. La segunda fase, después del registro e inscripción, es la decisión sobre admisibilidad. La admisibilidad no prejuzga sobre el contenido, la admisibilidad pretende solo establecer si se cumple con requisitos formales tales como que la petición haya sido presentada dentro del plazo de seis meses desde producida la última decisión interna, si se han agotado los recursos internos, si el procedimiento está pendiente ante otro tribunal o procedimiento internacional, si la petición se refiere a alguno de los derechos protegidos por la Convención o la Declaración Americana. El agotamiento de los recursos internos, es sin duda un requisito muy importante que se justifica por el carácter subsidiario de los órganos de supervisión. La CIDH cumple

estrictamente con este requisito, incluyendo, desde luego, la doctrina de que si no es razonable dicho agotamiento (ya que, por ejemplo, hay una práctica constante que muestra que los recursos no son eficaces), se declara la admisibilidad. Después de la admisibilidad, se procede a establecer los hechos y el derecho.

De acuerdo con su reglamento, la CIDH celebra audiencias, valora pruebas e incluso, si es autorizada por los estados, efectúa visitas *in loco* para obtener evidencia. La Comisión se pone en todos los casos a disposición de las partes para intentar una solución amistosa. Las partes son enteramente libres de aceptar dicho trámite. De haber un acuerdo, la CIDH debe aprobarlo, si este es compatible con los derechos protegidos. Si no hay arreglo, la CIDH adopta un informe. La Comisión es el único órgano que trata las peticiones relativas a Estados que no han ratificado la Convención o aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana. Tratándose de Estados que han ratificado la Convención y declarado aceptar la jurisdicción de la Corte, la CIDH puede decidir referir el caso a la Corte o, después de un segundo informe, proceder a su publicación. La CIDH para referir el caso toma en cuenta la naturaleza del derecho violado, el expediente, el impacto que tiene el caso en el Sistema de Protección Internacional de Derechos Humanos, los recursos disponibles (el problema de recursos es esencial: un caso en la Corte vale más de \$60.000). Por la insuficiencia de recursos, la CIDH se enfrenta regularmente a un "Sophie's Choice" (una situación en la que una madre debe decidir cuál de sus dos hijos va a los campos de exterminio de Alemania nazi). La CIDH hace grandes esfuerzos para evitar este dilema, buscando, por ejemplo, financiamientos extraordinarios de fundaciones privadas.

Para evaluar el sistema y su futuro, un primer comentario debe valorar su existencia. Si no hubiera existido el sistema (con todos sus problemas de falta de recursos), no habría sido posible medir la conducta de los Estados en relación con normas jurídicas de dignidad humana. El sistema ha contribuido a documentar violaciones, a dar apoyo a quienes han visto negados sus derechos, y ha apoyado la recuperación democrática que ha vivido la región. Para aumentar la eficiencia de su sistema de casos, en la nueva realidad hemisférica de procesos de transición, la Comisión comenzó, hace cuatro años, un ambicioso proceso de fortalecimiento (actualmente hay una masa crítica de países respecto de los cuales hay menos necesidad de hacer visitas *in loco*). Con tal propósito, la CIDH revitalizó las medidas cautelares -que se adoptan en casos urgentes para evitar daños irreparables (en 1999 solamente más de sesenta medidas cautelares), así como el mecanismo de solicitar medidas provisionales de la Corte, igualmente en casos urgentes. La CIDH mejoró sus procedimientos de registro de peticiones, con el requisito de declaración de admisibilidad para nuevos casos (en el pasado la admisibilidad no se declaraba en el comienzo de los casos). Además, la CIDH ordenó su sistema de audiencias, mejoró su capacidad investigativa usando visitas *in loco* para obtener pruebas, dio cumplimiento estricto al requisito de intentar una solución amistosa en cada caso y modificó su reglamento para proteger la confidencialidad de algunas etapas del procedimiento. La CIDH adoptó criterios sobre qué casos llevaría a la Corte y consolidó la práctica de designar a los demandantes originales como asesores legales de la Comisión ante la Corte.

Hay una vieja expresión religiosa que dice "Si uno salva una vida, salva un mundo entero", la Comisión y la Corte Interamericanas, el Sistema Interamericano y los Estados que lo crearon, han salvado muchas vidas y muchos mundos, y han ido también mucho más allá: han permitido crear una dinámica de expansión de derechos. En Soluciones Amistosas (por una nueva realidad caracterizada por gobiernos democráticos) se han logrado soluciones amistosas con Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Méjico, Paraguay y Venezuela favoreciendo a cientos de personas, (además, hay discusiones bastante avanzadas para obtener soluciones amistosas en casos de Chile y Perú). La legitimidad en la Comisión ha sido también acrecentada por visitas *in loco* a México, Brasil, República Dominicana, Canadá, Estados Unidos, y en visitas sobre casos individuales a Argentina, Brasil, Paraguay, México, y la República Dominicana.

La CIDH ha presentado casos nuevos e importantes ante la Corte; lo que ha desarrollado una jurisprudencia de gran valor jurídico de ambos órganos tanto en temas procesales (por ejemplo: valor y peso de la prueba, agotamiento de recursos internos), como sustantivas (el deber de los estados de proteger y garantizar los derechos, las normas de debido proceso y criterios de reparación).

La solidez jurídica de los razonamientos de la CIDH se ve corroborada por el hecho de que hasta ahora ni un estado ha llevado un caso a la Corte en contra de una decisión de la Comisión. Los desafíos centrales que confrontan al sistema son en gran medida de carácter económico, lo que refleja, además, desafortunadamente una realidad política porque los recursos mínimos otorgados a la Comisión y a la Corte no les permiten procesar y decidir los casos en el tiempo que sería requerido.

Aunque los procedimientos de órganos internacionales (y nacionales) siempre pueden mejorarse, y ser objetos de crítica, nada sustituye el lento y laborioso proceso, inherente a la función judicial, de reformas reglamentarias sobre la base de la rica experiencia que los mismos órganos desarrollan. Ese proceso se encuentra en curso y su integridad debe respetarse evitando su politización. Para evitar dicho peligro debe terminarse el incesante intento de proyectar dudas sobre el sistema manteniéndole constantemente bajo amenazas de "reforma".

El sistema interamericano de protección de derechos humanos se ha transformado, a pesar de sus deficiencias, en un importante instrumento que conecta a la O.E.A. con las aspiraciones de justicia y respeto al derecho de innumerables individuos en la región. Sus bases -la igualdad, el debido proceso y la igualdad ante la ley- son valores fundamentales que es importante seguir proyectando y promoviendo en el hemisferio. Al cuestionar el sistema se cuestiona también la legitimidad de dichos valores, lo que no solo tiene connotaciones éticas sino efectos políticos desestabilizadores, que pueden surgir de la decepción y la frustración de las aspiraciones democráticas y de cumplimiento con los derechos humanos en la región. De allí que toda discusión sobre el sistema tiene que incorporar a la sociedad civil y caracterizarse por su transparencia. La discusión sobre procedimientos solo es valiosa si se enmarca en un objetivo general, la protección de los derechos humanos. De allí que el valor de toda propuesta debe ser decidido sobre la base de si resultará en cumplimiento del derecho a debido proceso, ausencia de

impunidad, ni un preso sin condena, igualdad plena de los individuos y los niños del hemisferio en los colegios preparándose para su futuro y no en las calles brutales y empobrecidas de numerosas ciudades en la región. Para ello los Estados deben dotar al Sistema Interamericano de Derechos Humanos de recursos económicos suficientes (y rechazar todo intento de politizar el sistema y su fortalecimiento). Es esencial además que los órganos políticos de la O.E.A. den credibilidad a su función de garantes de la democracia y de los derechos humanos. Como mínimo deben impulsar el cumplimiento de las decisiones de la Corte y la Comisión.

El sistema interamericano fue una creación valiosa de estadistas de la región que comprendieron la necesidad de desarrollar una comunidad hemisférica basada en la democracia y los derechos humanos. Ese desafío continúa y, para su realización, el sistema dotado del apoyo político y los recursos que requiere, es insustituible.