

SABERES

Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales

VOLUMEN 3 ~ AÑO 2005

Separata



**EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

Claudio Grossman



UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO
Facultad de Estudios Sociales
Villanueva de la Cañada

© Claudio Grossman

© Universidad Alfonso X el Sabio
Avda. de la Universidad,1
28691 Villanueva de la Cañada (Madrid, España)

Saberes, vol. 3, 2005

ISSN: 1695-6311

No está permitida la reproducción total o parcial de este artículo ni su almacenamiento o transmisión, ya sea electrónico, químico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, sin permiso previo por escrito de los titulares de los derechos.

EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

Claudio Grossman¹

Introducción

Hay personas que sostienen, y con razón, que las palabras tienen un poder de transformación sobre la realidad y que ellas son capaces de forjar nuevas posibilidades; ha sido por ello que las palabras han logrado derrotar imperios muy poderosos. Una cualidad muy especial de las palabras, es que su contenido, así como la función que se les asigna no es estático, cambia y se modula por cada generación de acuerdo a la época que les toca vivir.

No es diferente en el caso de los Derechos Humanos, palabras que si bien pueden ver modificados sus contenidos, la dinámica que se les imprime no puede destinarse a perder o ganar fuerzas, transformándose en formas convencionales de contenidos vacíos, cuya expresión en la realidad sea un remedo del poder civil que representan ante cualquier forma de gobierno, idea política, e incluso, idea de la guerra para ganar un espacio político.

Son muchas las cosas que se escriben acerca de los Derechos Humanos, especialmente en países en donde la guerra, la pobreza, la corrupción y la desigualdad, siguen siendo promesas electorales, pero que desafortunadamente no encuentran paliativo. Es tal su importancia, que en los gobiernos de facto son la primera cosa de la cual se ocupan de prohibir, dentro de la larga lista de teatros del absurdo que la historia nos recuerda y describe para no olvidar la crueldad y desamparo que campea cuando los Derechos Humanos dejan de ser un límite del accionar, no sólo del Estado, sino de todos aquellos que en la implantación de ideales políticos, religiosos y hasta económicos se encargan de transgredir dejando a su paso estelas de horror que tardarán otras cuantas décadas en sanar.

Sin embargo, el embate de los hechos en Latinoamérica que surgen desde los desmanes de formas de gobierno cuyos medios no significan nada frente al fin que pretenden alcanzar, así como el accionar de grupos de personas al margen de la ley, quienes se comportan de igual manera, hace que la realidad en la región, en lo que tiene que ver con el respeto universal de los derechos humano, nos deje la impresión de ser estos últimos, derechos de carácter convencional sin ninguna correspondencia con la realidad. Las palabras, son muy importantes, las palabras no simplemente reflejan realidades existentes, sino, como muestra nuestra herencia colonial, estos derechos parecen ser ciudades en donde existen calles con el nombre de las flores o de los gloriosos balcones, que mantienen su nombre a pesar de ser ahora un basurero lleno de moscas, sin ningún balcón y sin ninguna flor.

¹ Decano de la Escuela de Leyes de American University y Expresidente de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.

En el análisis de los Derechos Humanos en la región, y en la evaluación que ha de efectuarse de la contribución del sistema interamericano de Derechos Humanos, hay que partir del reconocimiento de la existencia de una nueva realidad. Treinta y cuatro de los 35 países de la región, todos, con la excepción de Cuba, generan sus autoridades por elecciones libres. Las desapariciones, ejecuciones sumarias, torturas, detenciones sin juicio y promociones de exilio, que fueron características de las dictaduras militares y de los gobiernos autoritarios en un pasado no muy lejano, no sobrevivieron, en general, a los regímenes que las utilizaron como política de estado para intimidar y eliminar a sus opositores políticos. Como reflejo de esta nueva situación y contribuyendo a su fortalecimiento, se perciben en la región sociedades civiles más poderosas, cosa que, en el marco específico de los Derechos Humanos, se traduce en la creación de centenares de organizaciones no gubernamentales que buscan hacer valer sus opiniones en todo el abanico de los derechos civiles y políticos, económicos sociales y culturales.

De manera que, a pesar del uso y abuso de estas palabras, en el caso de los Derechos Humanos podemos decir que afortunadamente ellas han ido ganando significado y potencia con el transcurso del tiempo, aunque no hay nada garantizado en esta materia, por que los Derechos Humanos no son una forma de seguro y depende del fortalecimiento de la sociedad civil el que aquellas adquieran significado y potencia.

1. La historia que nos antecede

En la Declaración de derechos del Hombre de Francia y la Declaración de independencia de los Estados Unidos, se dijeron algunas cosas de los derechos de los ciudadanos, sin embargo, su cobertura no nacía del concepto de la dignidad humana sino del poder de hacer parte de la sociedad, y por tanto, se restringían solo a hombres que tenían propiedad, dejando por fuera mujeres y esclavos, así como hombres sin propiedad quienes no tenían posibilidad de cubrirse con el manto protector de los derechos humanos.

Es por esto que, con mucha crueldad pero con asistida razón, Alejo Carpentiere escribió que cuando en el siglo XIX se envió a este continente la declaración de los derechos de hombre y el ciudadano desde Europa, se envió también una guillotina, pero en el camino se perdió la declaración y llegó sólo la guillotina. Parte importante de la historia de la región ha sido enterrar la guillotina y su equivalente, esto es, recuperar y expandir el contenido de la declaración creando una carta regional de los Derechos Humanos.

Décadas más tarde, en pleno siglo XIX experimentamos el fin de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios por causas directas y específicas de cada país: derrotas militares internacionales (Argentina), término de conflictos armados internos en el marco del fin de la Guerra Fría (El Salvador, Guatemala), sobrevaloración del apoyo popular (Chile, Uruguay). Estos y otros casos tienen como característica común el que los gobiernos dictatoriales y autoritarios no lograron despojarse de su carácter de excepción, en gran medida, porque estos gobiernos reclamaban el hecho de que por las situaciones de

emergencias existentes requerían mano dura y poner un paréntesis en la dignidad humana y en la democracia y los derechos humanos –de nuevo el fin justificando los medios-.

A diferencia de lo que ha ocurrido en otras latitudes en donde hubo menos capacidad de creación de modelos alternativos de organización del Estado frente al respeto de la dignidad humana, en otros momentos se pretendió conceptualizar formas diferentes del estado: el nazismo, el fascismo, el comunismo, etc. El cambio de circunstancias reclamó un retorno a la normalidad, constituida por la legitimidad exclusiva de autoridades elegidas libremente y por la adhesión a los valores del estado de derecho. La guillotina cambió de dueños pero no de fines, pues la represión y la violencia sobre el ser humano siguieron entre paréntesis dado que los medios solo cambiaron de forma pero no de efecto.

Pero los gorilas no han cesado de existir, y luchan por permanecer en el tiempo, algunas veces lucen uniforme, otras veces con los mismos uniformes pero en contra del estado, y, muchas, pero muchas veces, de traje y corbata para el gobierno de la corrupción que sustenta el levantamiento de fuerzas armadas en pro de la igualdad, justicia y equidad, para luego ser agentes violadores de los mismos principios que les unieron como ideal político, y que ahora, sólo son un discurso sin legitimidad popular. De modo que cuando hemos pensado en algún momento que normalidad es un hecho, ella no ha sido más que aparente y momentánea porque la transgresión de los derechos humanos no ha cesado de existir, aunque el anhelo en la región no deja de ser una esperanza.

2. La situación de los derechos humanos en Latinoamérica y el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Para referirse a la situación de los Derechos Humanos en el hemisferio y el rol de la Organización de Estados Americanos y los desafíos que hay para el futuro, podemos decir que el fin de la dictadura y los gobiernos autoritarios ha creado situaciones más positivas en general de lo que ocurría en los 70's y 80's, donde el campo de los Derechos Humanos estuvo caracterizado por miles de desapariciones, ejecuciones sumarias, torturas, detenciones sin juicio, exilio, limitaciones serias a la libertad de expresión, etc., que fueron utilizados como políticas de estado, con el objeto de eliminar e intimidar a los opositores políticos a dichos gobiernos dictatoriales.

Como se anotaba, en el análisis de los Derechos Humanos en la región, y en la evaluación que ha de efectuarse de la contribución del sistema interamericano de Derechos Humanos, hay que partir del reconocimiento de la existencia de una nueva realidad: 34 de los 35 países de la región, todos, con la excepción de Cuba, generan sus autoridades por elecciones libres.

Al retorno de la normalidad –si es que alguna vez la hemos tenido- contribuyó el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Fue por medio de su conjunto de normas que se establecieron derechos reconocidos y procedimientos e instituciones para lograr el respeto de aquellos derechos. Bajo este sistema, que recoge los

derechos políticos (entre ellos las elecciones libres y secretas) y civiles, se ha mantenido en el plano regional la legitimidad y "normalidad" de los valores que expresa frente a gobiernos autoritarios. Mediante numerosas visitas a diversos países, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano principal de la Organización de Estados Americanos (OEA) encargado de proteger y promover los Derechos Humanos, contribuyó a presentar a la opinión pública nacional e internacional la situación de los Derechos Humanos, apoyando procesos que culminaron en transformaciones democráticas.

Los informes sobre la situación de los Derechos Humanos de países como Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala (que permitían o no las visitas, dependiendo de si la CIDH había sido autorizada a ingresar a un país), con análisis serios tanto de la situación normativa de los países como de su realidad cotidiana, habían documentado casos específicos de violaciones, y anticipado y sustentado con sus antecedentes el papel que posteriormente cumplirían numerosas comisiones de la verdad en el ámbito del hemisferio.

Las bases normativas de acción en el sistema de casos eran débiles para numerosos países de la región, y se basaban principalmente en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre adoptada en 1948 y no en un tratado. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) entró en vigor apenas en 1978, y sólo en los países que la habían ratificado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos creada por dicho Pacto sólo recibió sus primeros casos en contra de Honduras por desapariciones, a mediados de los ochenta. Ante el hecho de que se daban violaciones generalizadas y sistemáticas a los Derechos Humanos, el mecanismo de casos individuales aunque utilizado también por la CIDH tuvo una relevancia menor.

En el marco del régimen de casos, la CIDH se pone a disposición de las partes para explorar la posibilidad de obtener soluciones amistosas. (Éstas son acuerdos entre los peticionarios y los Estados que, con la aprobación de la CIDH y dando pleno cumplimiento a los Derechos Humanos, ponen fin a un caso.)²

² El Informe Anual de la CIDH correspondiente al año 2000 publica 13 soluciones amistosas relativas a 25 casos. Las soluciones amistosas normalmente contemplan reparaciones, investigación y castigo de quienes sean responsables de violaciones a Derechos Humanos, así como modificaciones de carácter legal. Igualmente, en el pasado reciente las soluciones amistosas eran una rareza. Además, en el año 2000 la CIDH adoptó 52 medidas cautelares, relativas a 21 Estados miembro de la OEA, cuyo propósito es requerir de los gobiernos la protección de individuos y de sus derechos en casos de posibles daños irreparables (por ejemplo, amenazas a la vida), sin que dichas medidas prejuzguen la existencia de responsabilidad estatal. En el año 2000 la CIDH refirió a la Corte además dos casos (relativos a la pena de muerte) contra Trinidad y Tobago, que se retiró de la Convención Americana, así como casos contra: Perú, por masacre (Barrios Altos), Argentina, por la muerte posterior a la detención arbitraria de un menor (David Bullacio), y Colombia, por masacre (19 comerciantes). En el mismo periodo, la CIDH pidió una "Opinión consultiva" a la Corte sobre las garantías de debido proceso aplicables a menores.

Las soluciones amistosas han permitido resolver casos individuales, hacer justicia y al mismo tiempo promover cambios legislativos, lo que evita nuevas violaciones y amplía la protección de los Derechos Humanos hacia el futuro, fortaleciendo la democracia. En Guatemala, por ejemplo, en el caso de María Eugenia Morales de Sierra, se modificó el Código Civil de Guatemala que requería entre otras cosas que las mujeres casadas solicitaran permiso a sus maridos para trabajar. En el caso del periodista Horacio Verbitsky contra Argentina se logró la modificación de las leyes de desacato, que penalizan la crítica a las autoridades públicas (el señor Verbitsky había criticado a altos funcionarios de la República Argentina durante el gobierno del entonces presidente Menem). Los informes de la Comisión contribuyeron a la reforma de importantes disposiciones en Chile, dirigidas a adecuar la legislación interna al artículo 13 de la Convención Americana que prohíbe la censura previa. En Honduras se logró modificar la práctica de mantener reclusos a menores junto a adultos en las prisiones.³

El sistema de casos ha tenido avances importantes. Tal como se menciona en la presentación del Informe Anual del Presidente de la CIDH a la Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en junio de este año en Costa Rica, la CIDH lleva actualmente 930 casos individuales. En la tramitación de los mismos celebró 98 audiencias durante el año 2000 y adoptó 153 decisiones (35 de admisibilidad, 23 sobre el fondo de la materia sometida a su consideración, 13 informes de solución amistosa, además de 21 decisiones de inadmisibilidad y 61 de archivo). Los Estados participaron en todas las fases procesales que condujeron a la adopción de las decisiones de la Comisión. Este total contrasta con los escasos nueve informes que adoptó la CIDH cuando al autor de este artículo le correspondió ser por primera vez su presidente en 1996.

El sistema de casos ha permitido, en la fase actual de gobiernos electos, salvar numerosas vidas a través de medidas cautelares y provisionales e informes. En ese sentido, la Corte de Apelación de las Indias Orientales acogió la doctrina reiterada de la CIDH según la cual no

³ Primero, desde el punto de vista general, en Chile, la resolución 1080 adoptada en 1991 autoriza a la OEA adoptar medidas que estime apropiadas, “en caso que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular de los procesos políticos, institucionales, democráticos o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo, ha dicha resolución se acreditan éxitos como era evitado en Guatemala 1998, un autogolpe propiciado por el entonces presidente Serrano, o sea, la idea es que si típicamente los militares van a hacer un golpe militar se puede convocar a una reunión de la organización de los estados americanos y tomar algunas medidas de carácter político, sin embargo, la experiencia de gobiernos que se tornan autoritarios, como fue el caso de Fujimori, muestran que no bastaban simplemente identificar a un malo de la película, digámoslo así, ejércitos que dijeran interrumpimos la democracia, un gobierno puede en un momento determinado empezar a limitar la libertad de expresión, controlar el poder judicial etc. etc., y la idea fue expandir la posibilidades de acción regional y eso se logró con la adopción de la carta democrática en el año 2001 en Perú, notablemente en Perú, que venía saliendo justamente de la experiencia de Fujimori.

tomar en cuenta circunstancias atenuantes en el caso de pena de muerte viola el derecho de debido proceso.

Además, el sistema de casos también ha ido fortaleciendo el estado de derecho al crear un rico cuerpo de jurisprudencia hemisférica que cada vez toman más en cuenta, en el ámbito interno, los poderes judiciales. Esta jurisprudencia contempla interpretaciones sobre el debido proceso, periodos razonables de detención, el concepto de tortura y tratos inhumanos degradantes, la ilegalidad de leyes de amnistía en casos de crímenes internacionales, el concepto de desapariciones, el alcance de la obligación de asegurar el goce de los derechos por parte de los Estados, la aplicación directa de normas del Pacto de San José, el requerimiento del agotamiento de los recursos internos en casos de Derechos Humanos, el peso de la prueba y los criterios para su valoración, las peculiaridades de la interpretación de los tratados de Derechos Humanos y el alcance de la libertad de expresión.

El creciente clima de inestabilidad política regional

El fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos deben ser objeto de políticas activas, so pena de sistematizar los constantes brotes de ilegitimidad que recientemente han protagonizado países como Bolivia y Ecuador, que por su puesto darán lugar a la desestabilización en la región.

¿Qué puede hacer el sistema interamericano de Derechos Humanos para contribuir a su protección ante este peligro?

En primer término, debe señalarse que la OEA ha identificado el peligro de la interrupción constitucional de la democracia y la necesidad de una acción regional. La Resolución 1080, adoptada en Santiago de Chile en 1991, autoriza a esta organización a adoptar las medidas que estime apropiadas "en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo". A dicha resolución se le acreditan algunos éxitos, como haber evitado en Guatemala, en mayo de 1993, un autogolpe propiciado por el entonces presidente Serrano. Sin desestimar el valor de la acción regional en los casos aludidos en la Resolución 1080, ésta es reactiva.

No se ha interpretado que autorice la acción regional de carácter preventivo, cuando un Estado apenas empieza a deslizarse hacia una situación de fractura constitucional. Tampoco es un instrumento de expansión de los Derechos Humanos fundamentales, cuando en el contexto regional, ante serias carencias institucionales y violación de derechos es imperativo crear una dinámica que permita (debido a las insuficiencias internas) movilizar lo más posible la variable internacional para mejorar la calidad de la política, las instituciones, la democracia y los Derechos Humanos.

Los límites de la Resolución 1080 se mostraron con claridad en el caso de Perú, con el gobierno de Fujimori. Por una combinación de falta de voluntad política regional y por minusvalorar la reacción democrática que el autoritarismo de Fujimori iba generando en su

país, la OEA no actuó decisivamente sino hasta el final, a pesar de la represión de opositores políticos democráticos, la corrupción generalizada, los ataques contra la libertad de expresión y el ejercicio de un control prácticamente absoluto sobre el poder judicial de Perú. Esta situación ocurrió a pesar de más de 100 casos presentados contra Perú en el sistema interamericano de Derechos Humanos y de los reiterados informes de la CIDH que señalaban la magnitud de su deterioro en dicho país.

El sistema interamericano de Derechos Humanos puede constituir un importante mecanismo que supla las ineficiencias de acciones meramente reactivas. Además de hacer justicia en casos concretos, cuando éstos no han podido ser resueltos en el ámbito interno, los casos que se tramitan en este sistema sirven para alertar a la opinión pública regional y a los órganos políticos de la OEA sobre deterioros en la situación de los Derechos Humanos en un país y para impulsar transformaciones legislativas y prácticas dirigidas a protegerlos y alcanzar la democracia. Al régimen de casos o peticiones individuales se agregan las facultades de la CIDH de efectuar visitas in loco para evaluar la situación general de los Derechos Humanos, o derechos específicos, nombrar relatores temáticos lo que permite llevar a la publicidad temas de Derechos Humanos, por ejemplo los de la mujer, los migrantes, los niños y los pueblos indígenas, así como adoptar y proponer declaraciones y tratados.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede emitir también "Opiniones consultivas" sobre temas jurídicos, que proveen interpretaciones legítimas referentes a normas de Derechos Humanos. (La Corte ha emitido interpretaciones sobre la no derogabilidad de garantías judiciales, la incompatibilidad de colegiación obligatoria de periodistas con la libertad de expresión, la necesidad de notificar a cónsules en casos de detención de extranjeros.)⁴

Un hecho a tener en cuenta es la pobreza y la miseria. Vivimos en el continente de la región más inequitativa del mundo, lo que crea grandes presiones desde luego, para obtener pan, techo y abrigo de modo de delimitar los apremios de la población y la situación de pobreza, genera desde luego serios problemas para las democracias insipientes, por que de alguna manera, la democracia, aunque es un valor en si misma también tiene que probar que puede mejorar la vida en concreto de la gente.

Y es que el papel que se puede cumplir desde los derechos humanos pasa por garantizar las condiciones mínimas de existencia a los habitantes de la región. Constantemente se promulgan datos acerca de la pérdida de la adhesión democrática por parte de los pueblos

⁴ En segundo lugar hay que ver por que es conveniente cambiar las leyes de desacato, eso tiene que ver con la época en que se decía que el poder viene de Dios, de modo que criticar al rey, el rey no puede hacer nada malo, criticarlo era un crimen, después vino la idea con la soberanía popular que la autoridad tenía un sentido hegeliano en muchos países, era una expresión de altas cuestiones de civilización, así que no se podía criticar, después se señaló que se podía criticar, solo si se decía la verdad, pero en este caso el periodista tenía que probar que decía la verdad, y en el derecho penal el que tiene que probar es el otro, no el que lo esta acusando de un crimen.

latinoamericanos. Esto es resultado de la ineficacia estatal frente a los derechos sociales y económicos de sus habitantes. Ofrecer una educación digna y adecuada, tener acceso a la alimentación diaria, movilidad laboral y desarrollo de la personalidad hasta el límite de sus potenciales, pueden ser aspectos obvios en países industrializados pero expectativas insatisfechas en muchas regiones de Latinoamérica.

Sin duda, si se planteara a los más necesitados dos opciones: morir de hambre, que sus hijos no se eduquen, que le confisquen sus cuentas bancarias, o tener democracia, en la mayoría de los casos la gente preferiría un gobierno autoritario pero tener una vida digna. No obstante, paradójicamente, en esta región a pesar de las graves falencias sociales y humanas que se viven día a día, es latente la adhesión a los valores democráticos. Con grandes dificultades, países como Argentina, empujado en un 60% a la pobreza absoluta y confiscación de las cuentas bancarias, supero la hora más crítica después de las elecciones. Esto muestra como, así como en muchos países desarrollados, una buena salida han sido las elecciones, así sea en medio de situaciones dramáticas y angustiantes, en donde la democracia contribuye a estabilizar la vida de la población.

Frente a un contexto tan álgido, la sola existencia de elecciones libres no garantiza que estas deficiencias se corregirán, por que no hay una mano invisible que mejorará la situación en los países solo a través de elecciones. Estas son una condición *sine quanon* de la democracia, pero ella se sustenta con poderes judiciales independientes, congresos con autoridad, transparencia y legitimidad, cultura de respeto a la ley, se requieren sociedades civiles, libres y poderosas.

El sistema político en América latina se a caracterizado por escoger, mediante elecciones relativamente libres y secretas, a líderes carismáticos que gobiernan en un marco demagogo de Estado, sin poderes judiciales independientes, o cuerpos legislativos suficientemente independientes, desconociendo otras circunstancias que rodean de plena eficacia al voto como elección verdaderamente libre y autónoma.⁵ Por ello se pasa del cielo al infierno con gran facilidad y no en vano, en ese marco, se producen las decepciones posteriores y vuelve a llamarse a soluciones de carácter autoritarios, o esos mismos líderes buscan expandir su autoridad por la coerción, esta vez, sacando su verdadera careta.

Esto nos lleva a pensar en un fortalecimiento del Sistema para eventos presentes y futuros que evolucionan hacia espacios de convivencia humana que también tienen que ver con la dignidad de la persona. Los problemas que plantean desafíos para el sistema, pueden ser algunos de los siguientes:

1. No tenemos poderes judiciales eficientes, modernos y eficaces en la mayoría de los países de la región.
2. Tenemos congresos, que no son precisamente un modelo de *cheks and balances*, sino lugares de debate más o menos ilustrados y menos que más, que no hacen valer sus funciones de supervisión de la actividad política

⁵ O'Donel G.; Estado, Democratización y Ciudadanía; Caracas, Editorial Texto, en "Nueva Sociedad

3. Existen grupos vulnerables en la región, expuestos a las carencias de los sistemas jurídicos.
4. Aunque en casi todos los países las mujeres han logrado igualdad de derechos, en ninguno han logrado igualdad efectiva. De hecho, la representación de las mujeres en los altos aparatos del estado, del poder judicial y en el mundo de los negocios es muy inferior que la de los hombres, el pago de salarios es en promedio un 30% inferior al devengado por los hombres en ejercicio de la misma actividad.

Si bien elecciones libres son un componente esencial para la garantía y conservación de los Derechos Humanos, este ejercicio democrático no garantiza por sí mismo la corrección de estas "deficiencias", aun suponiendo que seguir el curso natural de desarrollo democrático permitirá alcanzar casi automáticamente formas superiores de cumplimiento de los Derechos Humanos.

El respeto a la democracia es vital. La región ha conocido en el pasado experiencias autoritarias de distinto cuño, con violación a los Derechos Humanos fundamentales que siguen a gobiernos generados por elecciones libres que no satisfacen las aspiraciones populares, por insuficiencias institucionales (poderes judiciales y congresos débiles), corrupción y malas políticas, como demuestra la experiencia brasileña entre los años setenta y mediados de los noventa en donde las elecciones eran sólo una frustración mayor. Esto se transforma en un pretexto para que diversos actores sociales se embarquen en experiencias alternativas al desarrollo democrático y al cumplimiento pleno de los Derechos Humanos.

En este sentido, la mejor medicina siempre es la prevención, no simples sistemas de alertas tempranas. El Sistema interamericano de Derechos Humanos es un mecanismo importante que suple las ineficiencias de acciones meramente reactivas. Este, se comporta como sistema normativo que permite medir las conductas de los estados, la disposición para la garantía y cumplimiento de las normas de Derechos Humanos, que también pasan por normas de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en preservación de la libertad de expresión y opinión deben asegurando las libertades políticas de cada ciudadano. El sistema se completa con apoyo en normas sustantivas de carácter internacional, signadas en distintos tratados como la Convención Americana o el Pacto San José de Costa Rica, la Convención de Violencia sobre la mujer o la Convención Interamericana de Tortura, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar el crimen de desaparición forzada y el Protocolo adicional al Pacto de San José sobre derecho económico, social y cultural.

Para consolidar su contribución a la protección de los Derechos Humanos, tanto la Comisión como la Corte se han hecho intentos de revisar sus reglamentos, a efectos de reforzar la posición de los individuos en la tramitación de los casos y hacer los procedimientos más transparentes y expeditos.

Sin embargo, la vitalidad demostrada por los órganos de protección para asumir creativamente sus responsabilidades, como asimismo el creciente recurso al sistema que hacen los individuos (y numerosas organizaciones no gubernamentales que ven en los

procedimientos de Derechos Humanos una forma de contribuir al fortalecimiento democrático de las naciones), no ha encontrado una respuesta plenamente satisfactoria por parte de los órganos políticos de la OEA. En caso de que los Estados no den cumplimiento a las decisiones de la Corte y las recomendaciones de la Comisión, la Asamblea General y el Consejo Permanente ni siquiera debaten esos casos, fallando en su papel de ser una garantía colectiva del cumplimiento de los Derechos Humanos en la región. Esta situación se volvió a manifestar con ocasión del retiro de Trinidad y Tobago de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 26 de mayo de 1998, y del desconocimiento por parte de Perú de la competencia de la Corte del 9 de julio de 1999.

Con todo, se ha ido tejido una red de valores y normas a nivel internacional, en donde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha cumplido un importante papel desde su Organismo de Supervisión. Su misión ha sido destinada a la medición de conductas en aplicación de la normativa que le corresponde. Esta compuesto por siete hombres o mujeres escogidos por la asamblea general de Organización de Estados Americanos, escogidos en función de méritos propios, quienes una vez electos gozan de total independencia.

Este organismo cumple diversas actividades en pro de los derechos humanos. Al efecto, pueden practicar visitas *in loco*, con la autorización de los países. De hecho, esto marco su importancia en época de gobiernos dictatoriales y autoritarios. También actúa a petición de parte mediante acción pública, por medio de la cual cualquier individuo puede presentar una queja ante la Comisión Interamericana alegando que sus derechos protegidos internacionalmente están siendo violados. A estas peticiones la Comisión les da el carácter de queja, dando lugar al agotamiento de la fase de admisibilidad, momento procesal para la evaluación de las condiciones de admisibilidad y proposición de soluciones amistosas y emisión de la recomendación final.

En caso de que el Estado correspondiente asuma una posición negativa frente a la recomendación en comento, siendo responsable de los hechos que se investigan, emerge un plazo de tres meses en que la Comisión puede llevar la situación ante la opinión pública, o, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶ En dicha sede se surte un proceso similar que puede terminar con una decisión declarando la responsabilidad del estatal, sumada a la ordenación de resarcimiento pecuniario por vía de compensación en equivalencia al daño sufrido por. Este final no es óbice para la individualización y calificación subjetiva de la conducta desplegada por los causantes del quebrantamiento de los derechos humanos.⁷

⁶ Durante el año la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informó acerca de 930 casos individuales, la adopción de 153 decisiones, 35 casos admitidos, 23 decisiones de fondo sobre violación de derechos humanos, 3 casos dirimidos mediante soluciones amistosas, además de 21 decisiones de inadmisibilidad y la participación de distintos estados en ellas. En el mismo informe se da cuenta de algunas situaciones de desacato.

⁷ En Trinidad y Tobago, Joy Ramiah fue ejecutado el 4 de junio de 1999, y Anthony Briggs el 28 de julio del mismo año, violándose así medidas provisionales de la Corte y un informe de la Comisión que protegía a Briggs. Por su parte, Perú había ya anunciado el 1 de julio de 1999 que no cumpliría con las sentencias de la Corte en los casos de Loaiza Tamayo

Obstáculos por superar

Uno de los primeros obstáculos para la Comisión y la Corte, es la escasez de fondos y personal adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Para contribuir a la protección y promoción de los Derechos Humanos en la región, la Comisión cuenta con sólo quince abogados permanentes, y la Corte sólo con cuatro. En comparación, el sistema europeo de Derechos Humanos cuenta con más de 120 abogados y jueces permanentes. Con recursos humanos y económicos insuficientes, la Comisión y la Corte tienen sólo dos sesiones por año, siendo imposible así tramitar apropiadamente el número de casos que se le presentan. Ni la Comisión ni la Corte cuentan con recursos para funcionar en forma permanente.

En lo relativo a la voluntad política para el fortalecimiento de los derechos humanos, puede decirse que la falta de acción regional para fortalecer el sistema, a pesar de verse precedida por reformas de los reglamentos de la Comisión y de la Corte y por un rico proceso de discusión que duró más de cinco años, que permitieron identificar los temas de recursos y de seguimiento muestra una insuficiente voluntad política por parte de la mayoría de los Estados. Esto reduce o limita drásticamente la posibilidad de hacer valer con todo su peso la variable regional de los Derechos Humanos. Este elemento o variable internacional permite, como ya se planteó antes, no sólo hacer justicia en casos particulares, sino también alertar tempranamente a la OEA sobre violaciones de Derechos Humanos que muestran el deterioro progresivo de una situación. También se ve afectado el sistema interamericano, como instrumento para ampliar los Derechos Humanos y por lo tanto la democracia en una región en donde son tan necesarios.

Esta escasa voluntad política puede atribuirse a distintas razones: ¿insuficiente comprensión por parte de las élites democráticas de la región sobre la indivisibilidad del sistema interamericano de protección de Derechos Humanos, de modo que violaciones en un país pueden afectar al conjunto?; ¿insuficiente compromiso con valores de dignidad humana y con los valores del estado de derecho?; ¿incomprensión por parte de los actores políticos y

(relativo a tortura, violación, detención arbitraria) y de Castillo Petruzzi y otros (juzgamiento sin debido proceso por traición a la patria, cuando los acusados eran extranjeros). Estos casos hacían referencia a torturas y violaciones al debido proceso, entre otras violaciones a Derechos Humanos fundamentales. La acción ilegal de Perú, en la visión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos órgano encargado de decidir sobre su propia competencia, anticipó la decisión del gobierno de Fujimori también de dejar incumplidas eventuales decisiones de la Corte en los casos de la expulsión arbitraria de tres jueces del Tribunal Constitucional y de la revocación arbitraria de la nacionalidad al señor Baruch Ivcher, seguida de la pérdida de su canal de televisión (que, entre otras informaciones sobre violaciones a los Derechos Humanos y corrupción, había llevado a la opinión pública noticias de conexiones entre el señor Montesinos y notorios narcotraficantes). Los órganos políticos de la OEA no condenaron las violaciones flagrantes a los compromisos internacionales efectuadas por Trinidad y Tobago y Perú.

del mundo privado de que el estado de derecho, cuyos valores se expresan en los Derechos Humanos, es esencial para combatir la corrupción y promover el desarrollo económico; ¿insuficiente universalidad del sistema, habida cuenta de que Estados Unidos y Canadá aún no han ratificado la Convención Americana ni aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, limitando su impacto en tanto actores fundamentales de la región?

Sin embargo, a pesar de sus éxitos en mantener la legitimidad de los Derechos Humanos, denunciar violaciones y salvar vidas, el sistema no logró evitar las dramáticas violaciones a los Derechos Humanos que caracterizaron a las dictaduras, y, por cada vida que se salvó, miles de personas murieron. La realidad actual de la región, sin menoscabar los avances alcanzados y un marco de mayor protección del conjunto de los Derechos Humanos provisto por gobiernos electos, muestra también que, aun en éstos, subsisten serios problemas en esta preocupante materia. El derecho a un proceso adecuado, la prohibición de la tortura y la discriminación, la libertad de expresión, la igualdad ante la ley, condiciones de detención apropiadas, por mencionar algunos de los derechos básicos, no se respetan con plenitud. No han alcanzado aún igualdad plena, y en algunos casos ni siquiera igualdad ante la ley. Grupos vulnerables como las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas afrontan violaciones agravadas por la persistente pobreza en la región más inequitativa del mundo, lo que crea grandes presiones sociales para resolver problemas de "pan, techo y abrigo", que afronta con riguroso apremio la población.

La situación actual del sistema interamericano muestra la existencia de órganos en proceso creativo de adaptación y desarrollo, así como el surgimiento de una verdadera sociedad civil interamericana que recurre al sistema de protección en numerosos casos. Pero limitaciones al derecho a la información puede ser sólo la punta del iceberg. Sr. Wiston Churchill fue enfático al anotar que la democracia es el peor gobierno salvo a todos los demás. No obstante, no hay otra solución que permitir esto, pues ello fecunda la legitimidad democrática en el sentido de trasladar el sentido de transparencia y visibilidad sobre las decisiones emitidas por los diferentes entes que conforman el Estado. Por ello, cuando en algunas latitudes se escucha hablar sobre de "leyes de contenido", para evaluar el contenido de la prensa no deja de causar preocupación, pues pareciere ser el comienzo del fin para una época de resurgimiento de la democracia, lo que son pésimas noticias para la libertad y el desarrollo de los pueblos. No hay ideología política que, limitando los derechos humanos, no haya despojado a los ciudadanos del goce pleno de sus valores humanos, civiles y políticos.

Paulatinamente, se ha ido masificando el uso de jurisprudencia transnacional que cada vez toma más fuerza en el ámbito interno los poderes judiciales. Frecuentemente encontramos documentos de orden judicial que los cita. Una buena muestra de ello, han sido algunas decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos. Hace poco, el más alto organismo judicial estadounidense declaró que la ejecución de menores viola la constitución de los Estados Unidos y para reafirmar su posición tuvo a bien citar la Convención Americana de Derechos Humanos, siendo que al decir de los Estados Unidos, que no son parte de la Convención Interamericana pero sujeto a la Declaración Americana, las decisiones de la Comisión son solamente recomendaciones, pero por lo visto, serias consideraciones que no condicionan sus valores constitucionales y si por el contrario les actualizan.

Hay una insuficiente comprensión por parte de la comunidad democrática de la región sobre la indivisibilidad del sistema interamericano. De modo que la violación de derechos humanos en un país puede afectar la paz y el orden de la región. No es fiable pensar que el tema es solo doméstico dándole la espalda al valor de la dignidad humana y los valores del estado derecho. Esta incompreensión por parte de los actores políticos y de los agentes de índole privado, acerca de los peligros de asumir una actitud indolente con los desmanes que afectan la vida democrática, cuyos valores se objetivan en el respeto por los derechos humanos es esencial para combatir la corrupción, promover el desarrollo económico y lograr la estabilidad necesaria.

Tal como le ocurriera a Bethoven a sus 28 años de edad, la respuesta típica de todos los sordos del mundo, por más talento que haya en ellos, es en primer lugar, ocultar su padecimiento hasta donde le sea posible, luego retraerse y huir de la sociedad, escondiéndose en la coraza de su enfermedad.

Conclusiones

Los logros alcanzados abren la brecha para pensar positivamente acerca del rol que puede cumplir la Comisión hacia futuro. En algunos casos, se ha logrado impartir justicia demostrando el propósito del sistema, esto es, hacer justicia en casos individuales. Los supuestos de hecho han sido diversos; por ejemplo, se han investigado casos de discriminación negativa de género hacia las mujeres, masacres y desapariciones. Desde el punto de vista político, ha servido como mecanismo de alerta temprana. La democracia no se destruye ni se construye en un día; por lo cual, el carácter preventivo de la acción de la Comisión puede ayudar a detener procesos de torturas sistemáticas, al igual que ejecuciones sumarias y atentados contra la libertad de expresión.

Por otra parte, el discurso democrático y el discurso del Sistema de Defensa de los Derechos Humanos, de alguna manera contribuyó al retorno de la “normalidad”, encuentra sus bases propias en la Declaración Americana de Derechos Humanos de 1940 y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969. Por medio de ellos se cristalizaron los valores democráticos en el hemisferio, añadiendo a la estructuración de la legitimidad del poder en la sociedad civil, un discurso alternativo –o crítico a ella misma-, de esos valores.

La importancia Comisión Interamericana en el retorno a la normalidad en ciertos países también jugó un rol en esto a través de numerosas visitas de in loco⁸, instrumento privilegiado de supervisión de los derechos humanos, cuya aplicación no se limita al

⁸ Son visitas realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A., a través de las cuales: a) la Organización hace un informe anual y general de la situación de los derechos humanos del país visitado; o b) Emite un informe fruto de una investigación sobre algún caso específico.

estudio de casos concretos sino al enjuiciamiento de fenómenos sistemáticos de desapariciones y violaciones de los derechos humanos. Este enfoque investigativo ha proporcionado mayores efectos que el estudio de casos, pues presupone una masa crítica de estado de derecho. ¿Por qué tratar individualmente situaciones, si tenemos violaciones masivas y sistemáticas de Derechos Humanos?; más importante que hacer un saludo a la bandera de los Derechos Humanos en cada país, es movilizar la opinión pública y tener un impacto mayor en la comunidad internacional.

Es muy importante entender que tanto en este Sistema Interamericano como en otras situaciones, la imaginación tiene un rol importante que jugar. Ello me reafirma que desde el nivel universitario, el debate y el respeto por las ideas, constituye un instrumento que paulatinamente fecundará en los actores civiles, políticos y económicos, valores como la justicia, la equidad y la igualdad, armas de lucha pacífica para despojar a la sociedad civil de sus miedos: pobreza, desigualdad, subdesarrollo e inequitativa distribución de los recursos. Gabriel García Márquez en un discurso que pronunció ante el Banco Interamericano, con ocasión del cambio de siglo, dijo que: “las cosas más importantes que han pasado desde novena sinfonía de Beethoven hasta los trasplantes del corazón, fueron imaginadas por la gente ante su realización.” Alguien más dijo: si Marx no hubiera llegado a las grandiosas conclusiones a las que llegó, alguien más lo habría hecho, pues todas los hechos estaban ahí, sólo había que imaginar una ordenación con sentido.

Nosotros vivimos en un continente de imaginaciones; no somos simplemente objeto de análisis macroeconómico o de circunstancias. Tenemos la capacidad de transformar los eventos y las cosas ya hechas. Fue en nuestro continente donde se reconoció y aplicó *prima facie* los principios de autodeterminación y soberanía popular con la Revolución en Estados Unidos y la independencia en América Latina de Europa, y eso es un antecedente importante y fundamental para seguir avanzando y no aletargarnos en la hegemonía que deja la negligencia de copiar modelos que vengan de ningún lado.

Aunque hay una gran resistencia popular, existe una indeclinable creencia en la democracia y los valores desde donde han surgido los derechos humanos. Ello a pesar de situaciones económicas que son muy angustiantes. Por ende, lo más importante es que las democracias funcionen y funcionen en una buena dirección; en esa tarea hay sin duda un gran rol para las imaginaciones más elevadas y la gente que trabaja en el derecho puede hacer una contribución en esto.

La globalización económica y comercial se ha hecho parecer el eje del mal, la bruja que merece la hoguera. Si pensásemos en los subsidios agrícolas que la Unión Europea y los Estados Unidos ascienden por año a más de trescientos billones de dólares al año, llegaríamos a la conclusión que se trata de privilegios nacidos del tamaño del mercado y del poder del dinero que deja ello, pero no del modelo de mercado en sí mismo. No hay justificación desde el punto de vista de la lógica del libre comercio para atacar ello, pues ello en teoría es ajeno al modelo de producción privado y de la libertad de comercio. Siendo entonces las ventajas comparativas lo que limitan el desarrollo en países tercermundistas: ¿por qué seguimos empujando la carreta en distintos sentidos?. El problema por tanto, es tratar de copiar literalmente cosas que se hacen en otras latitudes no dejando espacio para

aprender de todo y hacer lo propio, esto es, crear nuestra propia unión latinoamericana y distribuirnos nuestras fortalezas productivas para soslayar nuestras debilidades.

Es una necesidad ineludible de globalización entrar en las estrategias competitivas. Pero esto debe suceder desde ciertas perspectivas que no repitan las cosas que hacen otros. La soberanía popular fue una invención de la región; estamos estancados en líderes que creen tener la barita mágica contra la pobreza y exclusión sin darnos cuenta del terreno que seguimos perdiendo por el exceso de burocracia y derroche de recursos vertidos por los canales de la corrupción. La falta de practicidad han detenido los dividendos que podemos obtener desde mujeres y hombres de América Latina al servicio de economías que se fortalecen cada día más como las asiáticas.

En décadas anteriores, durante mi forzada estancia en Holanda, cerca de donde vivía existe un pueblo que se llama Aguas Viejas. En dicho pueblo hay algo que me pareció y me parece increíble: una pesa de brujas que data de la edad media en donde se quemaron en Europa más de 500.000 personas, en un continente de ocho millones de personas aproximadamente.

Lo anterior nos permite reflexionar acerca de los excesos del poder cuando hay situaciones de emergencia, o cuando se viene un peligro que se cree inminente. Esta faceta cruel de la historia, también nos deja al descubierto el sentido de las leyes y las normas fundamentales que protegen el núcleo central de toda sociedad, esto es, la dignidad humana. Se necesitan líderes que tengan el respaldo y la legítima moral para imponer el orden dentro del Estado de Derecho. Pero que se imponga la ley no significa que los culpables tienen que ir libres, que el terrorismo y las situaciones de derecho serias se combaten con la superioridad moral de la Ley y el Estado de Derecho. Por más problemático que esto sea, a la larga es la manera de ganar estratégicamente el espacio mundial que las naciones de Latinoamérica reclaman en todos los frentes. En Chile, con el paso del tiempo, hemos visto a hombres otrora inaccesibles al control judicial, pidiendo perdón. Hombres que después haberse embarcado en locuras colectivas, reconocen principios como la dignidad, pluralidad e igualdad como valores universales y no transables bajo ningún emblema o propuesta política o militar.

Si muchos de nuestros políticos y funcionarios públicos viajaran en la maquina del tiempo por Aguas Viejas, con su acostumbrado respeto por la conveniencia y ansias de perpetración en el poder dirían: es que las brujas existen y los brujos también; que vuelan y por lo tanto vamos a crear esta pesa donde vamos a pesar a la gente acusada de brujería, o, quienes preventivamente quieran establecer que no son brujas o brujos, porque si acaso vuelan los brujos, es que quiere decir que no pesan lo que su apariencia indica.

Lo interesante es que hemos seguido como seres humanos inventando brujería, y siguen habiendo. Años más tarde en Europa hubo brujería de carácter racial, religioso y político etc. y en esta región también. Pero lo más importante y elevado de la historia de los hombres y las mujeres, no han sido las brujas, sino nuestra capacidad de crear pesas justas para castigar las verdaderas brujas y otorgar libertades para quienes no lo son.

