



Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento

Santiago A. Cantón

En las últimas dos décadas se han producido varias reformas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Salvo en un número reducido de casos donde la Corte o la Comisión tuvieron la iniciativa, en la mayoría de los procesos de reforma el impulso principal se originó en la voluntad de algunos Estados. En todos los casos el objetivo declarado para hacer la reforma fue el de “fortalecer” el SIDH. Juzgando por los Gobiernos que impulsaron las reformas y por el contenido de las propuestas, no está tan claro que el verdadero objetivo haya sido precisamente el fortalecimiento¹.

En América Latina existe aproximadamente un 40% de la población viviendo en la pobreza, con el índice más alto del mundo en cuanto a desigualdad económica; con un alto nivel de discriminación de hecho y de derecho en contra de las mujeres, los pueblos indígenas, los afro descendientes y las personas LGBTI; con una gran debilidad en el ejercicio de debida diligencia por parte de los Estados para controlar la actividad empresarial pública y privada que afecta seriamente el medio ambiente y los derechos humanos de las personas; y con un nivel de violaciones por parte de agentes del Estado, que si bien no es comparable con la violencia ejercida por los militares durante décadas pasadas, continúa siendo desproporcionado, considerando que es una región gobernada por gobiernos democráticamente electos. Con todo esto resulta incuestionable la importancia de fortalecer el SIDH.

Sin embargo, las reformas que se realizaron y las iniciativas que se presentaron para fortalecer el SIDH carecieron de propuestas para crear nuevos procedimientos para defender los derechos humanos o reconocer nuevos derechos y de esa manera avanzar en eliminar o reducir los flagelos que continúan azotando a millones de habitantes en las Américas. En general, las reformas se orientaron a realizar cambios reglamentarios que bajo el eufemismo de seguridad jurídica o de igualdad de las partes buscaron principalmente disminuir la capacidad del SIDH para proteger los derechos de las personas². Salvo la reforma de 2001 no ha habido propuestas o cambios que representen un salto cualitativo en la defensa de los derechos de las personas³.

Cualquier análisis sobre si es necesario o no reformar los órganos y/o procedimientos del SIDH debe partir en primer lugar del aporte histórico y actual del SIDH en la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del estado de derecho. En este sentido, en términos comparativos, el sistema regional de protección de derechos humanos es el de mayor relevancia a nivel mundial, gracias al impacto que ha tenido en la protección de las personas. Indudablemente es muy distinta la necesidad y tipo de reforma de un sistema que ha demostrado a lo largo de cinco décadas resultados significativos, a un sistema que carezca de relevancia.

En segundo lugar, es necesario comprender cuáles son los actores principales en el funcionamiento del SIDH y una vez identificados los actores, hacer un análisis para comprender las debilidades y fortalezas

de cada uno en el funcionamiento del mismo. Esa determinación es fundamental para comprender cuáles actores no cumplen con sus obligaciones y no permiten que se haga realidad el “propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”⁴.

Por último se deben evaluar con detenimiento los desafíos planteados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o la Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o la Corte). A los planteamientos que han hecho los órganos del SIDH agregaré otros desafíos que, con base en la experiencia como Secretario Ejecutivo, considero fundamental para lograr mayor eficiencia en la protección de los derechos humanos en las Américas.

Resultados del SIDH

Durante los años setenta y ochenta la CIDH fue esencial para denunciar las violaciones a los derechos humanos en el Cono Sur y Centroamérica, y durante los noventa para apoyar los esfuerzos de recuperación democrática. Pero treinta años después, el rol del SIDH continúa con la misma relevancia que hace tres décadas. Por ejemplo, en junio de 2009, luego del Golpe de Estado en Honduras, la Comisión inmediatamente alertó a la comunidad internacional, realizó una visita *in loco* y otorgó medidas cautelares para más de 500 personas⁵.

El impacto del SIDH se ha notado también en el sistema de peticiones individuales. Numerosas decisiones de la CIDH y de la Corte IDH han producido cambios estructurales en varios países de la región, fortaleciendo la democracia y el estado de derecho. Decisiones sobre leyes de amnistía, justicia militar, violencia contra la mujer, participación de la mujer en política, libertad de expresión y derechos de los pueblos indígenas, han transformado a la región de una manera impensable hace solo 15 años. Desde el punto de vista de la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento del estado de derecho, los casos más importantes fueron las decisiones de 1992 de la CIDH en relación con las leyes de amnistía en Argentina, Uruguay y El Salvador⁶. Esos tres casos sentaron

las bases para la decisión de la Corte, nueve años después, en el caso contra Perú por la masacre de Barrios Altos⁷, cuyas ondas aún continúan propagándose por toda la región. Lo mismo se puede decir sobre el caso Awás Tingni⁸ en relación con el derecho de los Pueblos Indígenas; Campo Algodonero⁹ en relación con la violencia de género; Radilla¹⁰ y Correa Belisle¹¹ en relación con la Justicia Militar, Claude Reyes¹² en relación con el acceso a la información; o el caso Verbitsky en relación con la obligación de los Estados de derogar las leyes de desacato en materia de libertad de expresión¹³.

Los cuatro pilares

El sistema interamericano de derechos humanos se sustenta en cuatro pilares: los Estados, las instituciones encargadas de supervisar el cumplimiento de los Estados con las obligaciones internacionales, la normativa interamericana y la sociedad civil. De la interacción de estos cuatro pilares depende el resultado que se pueda obtener en el SIDH.

Por ejemplo, en el sistema de peticiones individuales, cuando existe voluntad estatal es posible encontrar una respuesta rápida a las violaciones denunciadas ante la CIDH. Pero también es necesario que la Comisión le dé tratamiento rápido y seguimiento a la denuncia planteada y que la sociedad civil aporte la información necesaria para avanzar el proceso y le dé seguimiento a la petición. En lo que respecta a la normativa, es necesario que las convenciones y protocolos dispongan de los mecanismos de seguimiento que permitan resolver las violaciones planteadas de manera eficiente. Por ejemplo, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad no dispone de un mecanismo de seguimiento que ponga en funcionamiento a los órganos del SIDH. Por consiguiente, sin perjuicio de la posibilidad de que se puedan presentar denuncias ante la CIDH con sustento en la Convención Americana, la inexistencia de un mecanismo específico limita la capacidad de protección de las personas con discapacidad.

Primer pilar: Los estados

Los Estados son los creadores del sistema de derechos humanos. Los Estados desarrollan y aprueban las normas mediante las cuales se obligan a garantizar y respetar los derechos humanos, deben firmar y ratificar los tratados y deben cumplir con las decisiones de los órganos. Asimismo, tratándose de tratados colectivos de derechos humanos, los Estados son garantes del cumplimiento colectivo de las obligaciones emanadas de los tratados. Es decir, el deber de garantía no se aplica solamente dentro del territorio de cada Estado de manera individual, sino que tienen la obligación de exigir a los Estados miembros el cumplimiento con los tratados de derechos humanos.

El primer paso en la creación del sistema regional lo dieron los Estados en 1948 en Bogotá al aprobar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada unos meses antes que la Declaración Universal, surgió del contexto político del fin de la Segunda Guerra Mundial y de la aspiración de los Estados de evitar que se repitan las atrocidades ocurridas. Al igual que en el sistema universal, la Declaración de 1948 fue el *bing bang* de los derechos humanos. Las declaraciones fueron el punto de partida de una arquitectura política, jurídica y social que continua vigente y en expansión. En la misma reunión en Bogotá se crea la Organización de los Estados Americanos (OEA), que también tiene un rol central en el funcionamiento del SIDH, al acoger en su seno a la Comisión y Corte Interamericanas.

Es indudable la voluntad de los Estados al momento de adoptar la Declaración Americana de crear un sistema de protección de derechos humanos que beneficie a todos los habitantes de las Américas. No es tan claro, sin embargo, que esa voluntad inicial se haya mantenido con la misma fuerza, ya que los Estados luego de haber aprobado la Declaración, se demoraron 11 años en crear la Comisión Interamericana, 21 años en aprobar la Convención Americana y 31 años en crear la Corte¹⁴.

Los Estados son los principales impulsores del desarrollo de los tratados de derechos humanos, pero es igual o más importante ratificar dichos tratados para hacer realidad el objetivo y fin de los mismos. En este aspecto los Estados del hemisferio no han cumplido con las expectativas iniciales. De los diez instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano solo uno, la Declaración, cuenta con la

participación de los 35 Estados miembros de la OEA. La convención más ratificada es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para) con 32 ratificaciones¹⁵. El ideal de la universalidad está muy lejos de ser cumplido y a pesar de ser la principal crítica de los Estados al funcionamiento del SIDH, la responsabilidad por la ratificación es de los mismos Estados.

Asimismo, un requisito esencial para el funcionamiento eficiente de cualquier sistema de protección de derechos humanos es la obligación de cumplir con las decisiones de las instituciones encargadas de supervisar el cumplimiento con los tratados. En el caso del SIDH, el cumplimiento con las decisiones de la Comisión y la Corte han logrado reformas constitucionales, legislativas y de políticas públicas que modificaron de manera sustantiva los mecanismos internos de protección de los derechos humanos en varios países de la región. La reforma constitucional de Chile para derogar el desacato, los juicios contra militares responsables por las violaciones a los derechos humanos en Argentina, la Ley Maria da Penha para fortalecer los mecanismos de protección contra la violencia de género en Brasil o la derogación del Código de Justicia Militar en Argentina son sólo algunos ejemplos del impacto del SIDH en la región cuando los Estados cumplen con su obligación de cumplir con las decisiones de los órganos de supervisión.

Sin perjuicio de los importantes resultados obtenidos, el nivel de cumplimiento es claramente deficiente. La gran mayoría de los casos ante la Comisión y la Corte nunca se cumplen. Según un estudio de Open Society, en el caso de la Corte solo el 9% de los casos son cumplidos en totalidad, mientras que en el caso de la Comisión, en lo que respecta por ejemplo a soluciones amistosas, el nivel de cumplimiento es de aproximadamente un 12%.¹⁶ Estas alarmantes cifras de cumplimiento deben ser ponderadas con los importantes logros obtenidos. En ese sentido, es posible concluir que de lograrse un alto nivel de cumplimiento por parte de los Estados, el impacto en la vigencia de los derechos humanos en la región sería muy significativo y permitiría avanzar en resolver muchos de los problemas estructurales de la región que afectan la vigencia de los derechos humanos.

Los Estados son asimismo garantes de manera individual y colectiva del SIDH. Se pueden distinguir dos aspectos complementarios en

relación con el deber de garantía de los Estados con el SIDH: un aspecto institucional y otro sustantivo. El aspecto institucional implica que los Estados deben garantizar el funcionamiento eficiente de las instituciones del SIDH. La responsabilidad de garante del funcionamiento incluye, por ejemplo, asegurarse que los órganos cuenten con los recursos para que ejerzan sus funciones de manera eficiente, que los Estados y la Secretaría General de la OEA respete la autonomía e independencia de los órganos, que todos los Estados ratifiquen las convenciones y protocolos para que los órganos del sistema puedan ejercer su función supervisora, que los Estados cumplan con las disposiciones de los tratados relacionadas con la puesta en funcionamiento de los mecanismos de seguimiento, etcétera.

El aspecto sustantivo surge de la naturaleza *erga omnes* de los tratados de derechos humanos. Es decir todos los Estados tienen un interés legal en que los derechos garantizados en los tratados sean respetados¹⁷. Este deber de garantía implica que un Estado es responsable de las violaciones que ocurran en su territorio, pero al mismo tiempo tiene un interés legítimo que no se produzcan violaciones en otros Estados. Ese interés legítimo de un Estado debería implementarse por medio de acciones colectivas de todos los Estados para exigir el cumplimiento con las obligaciones de garantizar y respetar los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y otros tratados regionales.

En la práctica, ninguno de estos dos aspectos ha encontrado respuesta por parte de los Estados. Por el contrario, en general, los Estados han sido negligentes en cuanto a garantizar el funcionamiento eficiente del sistema, ignorando consistentemente todas las recomendaciones de fortalecimiento efectuadas por la Comisión y la Corte durante más de una década. Ambos órganos han planteado de manera reiterada ante la Asamblea General de la OEA, por lo menos tres desafíos que deberían llevar a los Estados a tomar medidas inmediatas para garantizar el funcionamiento del Sistema: la ratificación de los tratados, el cumplimiento con las decisiones de la Comisión y la Corte y proveer a los órganos de los recursos necesarios para ejercer sus funciones. Ninguno de estos reclamos ha encontrado respuestas concretas por parte de los Estados, ya sea de manera individual o colectiva.

El deber de garantía sustantivo implica que los Estados, de manera individual o colectiva, exijan a otros Estados el cumplimiento con

las obligaciones asumidas en los tratados de derechos humanos. Este deber prácticamente no ha sido ejercido por los Estados, que siempre han preferido cuidar las formas diplomáticas y evitar hacer referencias sobre la situación de derechos humanos en otros Estados. En las pocas ocasiones que ha sido ejercido de manera individual, de un Estado en relación con otro, ha sido principalmente en el contexto de conflictos políticos bilaterales. Pero inclusive en estos casos, para evitar enfrentamientos diplomáticos, los Estados no hacen referencias específicas a las violaciones a los derechos humanos que puedan estar ocurriendo, y el principio de no intervención en asuntos internos se esgrime de ambos lados, inclusive en aquellas situaciones donde existen claras referencias por parte de la Comisión y la Corte sobre la existencia de violaciones. Por ejemplo, desde 1997, en sus informes anuales, la CIDH ha planteado ante los gobiernos de las Américas las graves violaciones a los derechos humanos en el contexto del conflicto armado en Colombia, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, desplazamientos internos, violencia de género, etcétera, y los Estados miembros de la OEA no tomaron ninguna acción colectiva para buscar soluciones.

En los últimos años, el deber de garantía colectiva, sólo fue utilizado en el caso de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el golpe de Estado en Honduras, en donde la Asamblea General especialmente instó a la CIDH a darle seguimiento a la situación de derechos humanos, y los informes de la Comisión fueron considerados por los Estados al momento de tomar decisiones¹⁸.

Asimismo, los redactores de la Convención dejaron bien en claro, sin dejar lugar a interpretaciones, la obligación de los Estados de la OEA y su Secretaría General de proveer a la CIDH de los recursos necesarios para que pueda ejercer sus funciones. El artículo 40 de la Convención Americana establece que “Los servicios de Secretaría de la Comisión deben ser desempeñados por la unidad funcional especializada que forma parte de la Secretaría General de la Organización y debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión.”

Sin embargo, con un presupuesto de aproximadamente 7 millones de dólares, la Comisión y la Corte están muy lejos de contar con los recursos para cumplir debidamente con sus mandatos. La situación

financiera de la CIDH es especialmente preocupante en relación con el sistema de peticiones individuales y las relatorías. En 2012, la CIDH recibió aproximadamente 2000 denuncias, que representan un incremento de 400% en los últimos 15 años. Asimismo, también aumentaron las relatorías y sus mandatos. En 1997 solo existían dos de los nueve procedimientos especiales que existen actualmente. Sin embargo, el aumento del presupuesto durante el mismo tiempo fue marginal. De haberse aumentado proporcionalmente el presupuesto durante el mismo periodo de tiempo, el presupuesto actual debería ser cercano a los 30 millones de dólares. Frente a la falta de cumplimiento de los Estados y la Secretaría General de la OEA, la Comisión y la Corte cumplen con sus mandatos gracias a fondos externos aportados en gran parte por Estados que no son parte de la OEA. Actualmente, aproximadamente el 50% del total de los fondos de la Comisión y Corte, proviene de fondos externos. En el caso de la Comisión, esos fondos se destinan principalmente al sistema de peticiones individuales y al funcionamiento de las relatorías. Sin embargo, a pesar de los aportes externos, el presupuesto de funcionamiento continúa muy debajo de los recursos necesarios para que ambos órganos cumplan con sus obligaciones en tiempo y forma.

Segundo pilar: La sociedad civil

El principal pilar, que ha permitido que el SIDH se desarrolle con la relevancia que tiene actualmente, es la sociedad civil interamericana. La sociedad civil abarca, no solo las organizaciones no gubernamentales (ONG), que representan actualmente un sector importante de los usuarios del SIDH, sino también —como sucedió principalmente durante la década de los setenta— a grupos de individuos organizados para acceder al SIDH, sin que reúnan los requisitos formales que hoy caracterizan a las ONG.

En las décadas de los setenta y ochenta las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el Cono Sur y en Centroamérica se organizaron, inicialmente en muchos casos de manera informal, para coordinar estrategias para hacerle frente las violaciones masivas y sistemáticas y comenzar a enviar denuncias ante la CIDH.

El desarrollo de la sociedad civil de derechos humanos en América Latina también contó con el apoyo de la sociedad civil de otros países, que con la información aportada desde América Latina movilizaron a la comunidad internacional, y especialmente al SIDH, para presionar a las dictaduras militares y ponerle fin a las graves violaciones de los derechos humanos.

Los principales mecanismos utilizados por la sociedad civil en relación al SIDH han sido principalmente cuatro: la presentación de peticiones, la solicitud y colaboración para la realización de visitas de la CIDH, la solicitud de audiencias y la propuesta de reformas al sistema interamericano.

Peticiones individuales

El sistema de peticiones individuales es una de las funciones principales del SIDH y el que posiblemente haya tenido mayor influencia en la reforma de cambios estructurales para el fortalecimiento del estado de derecho y la protección de los derechos humanos. La sociedad civil, conjuntamente con abogados litigantes y personas individuales, son las tres categorías de peticionarios ante el SIDH. A diferencia de los abogados litigantes y las personas individuales, las peticiones de la sociedad civil tienen como característica, en general, denunciar una situación particular de un país o región, en la que es necesario contar con una decisión de los órganos del Sistema para resolver una violación estructural. Mediante la denuncia de un caso individual seleccionado estratégicamente, se logran modificaciones que favorecen no solo al individuo víctima de una violación, sino a millones de personas en el mismo país o región. Ejemplos de litigio estratégico son los casos sobre las leyes de amnistía, libertad de expresión, derechos de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres, etcétera, que han logrado cambios de constituciones, sanción y derogación de leyes e implementación de políticas públicas.

Visitas a los países

Durante los primeros años de existencia, la principal actividad de la CIDH fue la realización de visitas a los países. Luego de cinco décadas,

las visitas continúan siendo esenciales para alertar a la comunidad internacional sobre la situación de derechos humanos en los países de la región y para plantear a los gobiernos agendas públicas con una perspectiva de derechos humanos. Actualmente, además de las visitas *in loco*¹⁹, la Comisión realiza numerosas visitas a los países de la región mediante las relatorías temáticas.

La sociedad civil participa en todas las etapas de la realización de una visita: decisión inicial, preparación, realización y seguimiento. Si bien para la realización de una visita es necesaria la invitación de un país, en la gran mayoría de los casos, previo a la invitación oficial, existe una solicitud de la sociedad civil a la CIDH para que solicite la invitación al Gobierno o al Gobierno para que invite a la CIDH.

Una vez invitada la CIDH, la sociedad civil es esencial en la preparación de la misma, tanto en aspectos logísticos como sustantivos. Las agendas de las visitas se realizan consultando tanto al Estado como a la sociedad civil. La sociedad civil recomienda a la Comisión tanto los temas principales que deberían ser abarcados por la Comisión, como las regiones que deben ser visitadas. La CIDH siempre ha buscado que las agendas estén distribuidas equitativamente entre la sociedad civil y el Estado.

Luego de iniciada la visita, nuevamente el papel de la sociedad civil es esencial para aportar la información sobre la situación de derechos humanos, tanto en situaciones generales, como en casos individuales. Las organizaciones de la sociedad civil se coordinan entre ellas para lograr mayor eficiencia en la información que se le aporta a la CIDH y en coordinar que las víctimas de violaciones a los derechos humanos, sus familiares o representantes puedan presentar denuncias ante la Comisión.

Finalmente, en el seguimiento de la visita, el rol de la sociedad civil continúa siendo esencial facilitando información a la CIDH para la realización del informe de la visita e impulsando a la Comisión a darle seguimiento mediante el sistema de peticiones individuales, audiencias, solicitudes de información al Estado u otorgamiento de medidas cautelares.

Audiencias

La agenda hemisférica de derechos humanos impulsada por la CIDH tiene su origen principalmente en las audiencias solicitadas por la sociedad civil en donde se plantean las situaciones más relevantes de derechos humanos, tanto a nivel de los países, como de toda la región. La sociedad civil hemisférica moviliza a la Comisión y a todos los Estados del hemisferio a través de las audiencias, visibilizando ante la comunidad internacional las violaciones de derechos humanos que ocurren en la región. La sociedad civil es el termómetro regional que le permite a la Comisión tener un conocimiento inmediato sobre violaciones a los derechos humanos y actúa a su vez como alerta temprana sobre potenciales violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, a través de las audiencias, la sociedad civil ha apoyado la creación de varias de las relatorías temáticas. Las más recientes relatorías de afro descendientes²⁰, defensores de derechos humanos y la unidad de personas LGBTI²¹ fueron creadas luego de diversas solicitudes por parte de organizaciones de la sociedad civil hemisférica.

Propuestas de reformas

Durante décadas, la sociedad civil hemisférica ha sido el principal motor de las reformas del SIDH, tanto de sus prácticas, como de los reglamentos. Este aporte se ha realizado de manera formal, en audiencias ante la Comisión o ante el Consejo Permanente de la OEA, como también informalmente en diálogos con los comisionados o los embajadores de los Estados miembros.

En un SIDH que en las últimas décadas ha estado prácticamente en un proceso de reforma constante, los aportes de la sociedad civil han sido esenciales, tanto para lograr implementar nuevas prácticas como, principalmente, para mitigar las propuestas de los Estados que muchas veces han estado orientadas a disminuir la capacidad de la Comisión para avanzar en la protección de derechos humanos que afectan en gran medida a la sociedad civil.

El caso argentino es emblemático en cuanto al papel y el impacto de la sociedad civil en el funcionamiento del SIDH, contribuyendo por

un lado a disminuir las violaciones a los derechos humanos de la dictadura argentina y, por otro, representando un momento fundacional del SIDH. Principalmente, a partir del golpe de Estado de 1976, la CIDH comienza a recibir numerosas denuncias por las violaciones masivas y sistemáticas por parte de la dictadura en Argentina. Más de 3000 denuncias fueron registradas a partir de 1976. Varias de las denuncias fueron presentadas por miembros de organizaciones de derechos humanos, como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), o bien, por personas que a raíz del golpe de Estado se unieron y fundaron organizaciones para defenderse y denunciar las violaciones, como es el caso del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Madres de Plaza de Mayo y Abuelas de Plaza de Mayo. La sociedad civil internacional también estuvo influenciada por los desarrollos en el Cono Sur y se crearon organizaciones de derechos humanos que utilizaron el SIDH para denunciar y movilizar a la comunidad internacional en la defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, durante las últimas cuatro décadas, Washington Office on Latin America (WOLA), creada en 1974 a raíz del golpe de Estado en Chile, ha sido un actor clave ante el SIDH, presentando denuncias, participando en audiencias o apoyando la realización de visitas a la región. La organización Human Rights First (antes Lawyers Committee for Human Rights) y la Asociación de Abogados de la Ciudad de New York, realizaron visitas a Argentina que tuvieron un importante impacto para movilizar a la CIDH a que realizara la visita de 1979. En todos estos casos, la movilización de la sociedad civil de derechos humanos argentina, fue crucial para proveer de información, coordinar y facilitar las visitas de las organizaciones internacionales.

Posterior a la visita, la sociedad civil fue instrumental para que se conociera el informe de la CIDH en Argentina e internacionalmente. Esa misma sociedad civil, años después, presentó una petición ante la CIDH que culminó en el Informe 28/92 de la CIDH que declara las leyes de amnistía violatorias de la Convención Americana²². Frente al incumplimiento del Estado argentino a la decisión de la CIDH en el Informe 28/92, la sociedad civil argentina impulsó el cumplimiento en audiencias ante la CIDH y paralelamente propició acciones en el Poder Judicial argentino apoyándose en las decisiones del SIDH. Por último, esa misma sociedad civil participó activamente en los procesos de reforma del SIDH de las últimas décadas.

El papel de la sociedad civil argentina con el SIDH se repite con distintas formas en varios países de la región y particularmente se ha fortalecido en la última década con un importante aumento en la participación de nuevas organizaciones de la sociedad civil.

Tercer pilar: Comisión y corte

Los dos órganos del SIDH son la Comisión y la Corte. La Comisión fue creada en 1959 y la Corte 20 años después en 1979. Las funciones y mandatos de ambos Órganos son diferentes, tanto en relación a aspectos sustantivos como cuantitativos. En lo sustancial, la Comisión, uno de los órganos principales de la OEA²³, combina el mandato político de supervisión de la situación de los derechos humanos en las Américas y el mandato judicial, relacionado con el trámite de casos y de medidas cautelares.

El mandato político incluye una gran variedad de funciones, como la realización de visitas a los países, la preparación de informes de países y temáticos, la creación de relatorías, la realización de audiencias temáticas, el asesoramiento a los Estados y a los órganos políticos de la OEA, las recomendaciones a los Estados y actuar como garante del SIDH, entre otras. El papel judicial se limita al trámite de las peticiones individuales y las medidas cautelares. Dentro del trámite de peticiones individuales se destaca también el papel de la Comisión en las soluciones amistosas. El mandato de la Corte se limita al papel jurisdiccional y al de las opiniones consultivas.

La diferencia en los mandatos y funciones se refleja también desde un punto de vista cuantitativo. Por ejemplo, en 2012 la Comisión recibió 1936 denuncias desde 31 países del hemisferio mientras la Corte recibió 12 denuncias contra 9 países. A esa cifra se le debe agregar las visitas *in loco* de la Comisión y las visitas de las relatorías, los informes temáticos desarrollados y publicados, y las medidas cautelares recibidas y otorgadas. La diferencia en mandatos y funciones, tanto sustantiva como cualitativa, ha expuesto a la CIDH frente a los Estados en una proporción mayor que la Corte y explica, en parte, el mayor interés que han demostrado los Estados en realizar reformas en relación con la CIDH.

La característica principal de ambas instituciones ha sido la independencia que han ejercido en relación con los Estados y la sociedad civil. En el caso particular de la Comisión, la independencia se fortaleció en la práctica durante las décadas de los setenta y ochenta, cuando ejerció su papel político de supervisión general de los derechos humanos a través de visitas e informes, denunciando las graves violaciones a los derechos humanos, en un contexto dentro de la OEA, en donde gran mayoría de los países eran gobernados por la mismas dictaduras que eran denunciadas por la CIDH. Si bien en ese contexto, la independencia fue esencial para lograr que la CIDH ejerciera sus funciones sin intromisiones por parte de los Estados, actualmente, continúa siendo importante frente a Gobiernos democráticos, que muchas veces parecería que consideran que, por ser democracias, los órganos del SIDH deberían limitar su papel de supervisión.

Asimismo, hay que tener presente la importancia no solo de la independencia de la Comisión y la Corte, sino también la necesaria autonomía que ambos órganos deben tener en relación con la Secretaría General de la OEA, que en caso de no respetarse puede afectar seriamente la independencia de la CIDH.

La Comisión, a diferencia de la Corte, es un órgano especializado de la OEA y forma parte de la Secretaría General. Al ser una oficina más de la Secretaría siempre existe el riesgo de intervención por parte de la Secretaría General en asuntos administrativos que tienen un impacto en la independencia de la Comisión. Durante la década de los noventa, la Comisión, por vía de la práctica y con el apoyo del Secretario General, Cesar Gaviria, fortaleció la autonomía de la Secretaría de la CIDH. Sin embargo, las recientes intervenciones de la Secretaría General en relación con aspectos tanto administrativos como políticos²⁴ sobre el funcionamiento de la CIDH, son una prueba de la necesidad de que la autonomía de la CIDH no dependa de la voluntad de la Secretaría General y sea debidamente establecida en las normas de la OEA²⁵.

Cuarto pilar: Declaraciones, convenciones y protocolos

La normativa que conforma la base legal del SIDH se encuentra en los siguientes 10 instrumentos internacionales:

- ✓ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
- ✓ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985)
- ✓ Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (1988)
- ✓ Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990)
- ✓ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para” (1994)
- ✓ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- ✓ Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999)
- ✓ Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013)
- ✓ Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013)

De todos estos instrumentos, los de mayor aplicación son la Declaración y la Convención. En un segundo plano se encuentra la Convención de Belem do Para y en menor grado, la Convención sobre Desaparición de Personas, aplicada especialmente por la Comisión en situaciones de solicitud de información y medidas cautelares. Las convenciones contra la discriminación y el racismo son de muy reciente aprobación y aún no han logrado las ratificaciones necesarias.

Indudablemente uno de los desafíos principales del SIDH, en el que todos los actores del Sistema están de acuerdo, es la falta de universalidad, es decir, la falta de ratificación de todos los instrumentos por parte de los Estados. Con la excepción de la Declaración Americana, ninguna de las restantes convenciones y protocolos es de aplicación para los 35 Estados miembros de la OEA.

Asimismo, las convenciones dan origen a distintos mecanismos de seguimiento. De los distintos procedimientos de supervisión de los tratados de derechos humanos, el más completo es aquel que habilita el seguimiento por parte de los órganos independientes del SIDH, Comisión y Corte interamericanas, ya que estos garantizan no solo la posibilidad de supervisión política por parte de la Comisión, sino también el acceso a la justicia interamericana a través de la Comisión y la Corte. Sin embargo, no todos los tratados y protocolos habilitan este mecanismo. Por ejemplo, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad no otorga ningún mandato a la Comisión y la Corte, y crea un Comité especial para analizar el cumplimiento de los Estados con la Convención; el Pacto de San Salvador limita el sistema de peticiones a solo dos situaciones específicas y establece procedimientos de seguimiento políticos distintos al de la CIDH, al igual que la Convención de Belem do Para²⁶.

Desafíos

La Comisión y la Corte en su condición de garantes del sistema, con el conocimiento que le aportan un grupo de comisionados y jueces que incluye a una gran mayoría de los expertos en derechos humanos más importantes de la región, sumado a más de cinco décadas de funcionamiento del SIDH, representan la principal fuente de información para comprender los desafíos principales del SIDH. Por más de una década, la Comisión y la Corte han planteado tres desafíos principales que deberían ser resueltos por parte de los Estados para lograr un verdadero fortalecimiento del SIDH: universalidad, cumplimiento y presupuesto. A esos tres se le deben agregar otros dos que también son necesarios resolver para fortalecer el SIDH: el retraso procesal, la independencia y la autonomía.

La universalidad implica el deber de los Estados de ratificar los instrumentos interamericanos de derechos humanos. Como se mencionó anteriormente, ninguna convención o protocolo ha sido ratificado por todos los Estados miembros de la OEA. La falta de ratificación es el mayor obstáculo para consolidar un sistema de defensa y protección de los derechos humanos que beneficie a todos los habitantes de la

región. La ratificación es indudablemente responsabilidad de los Estados. Le corresponde a los Estados, de manera individual y colectiva lograr la universalidad del SIDH. Sin embargo, más allá de la retórica, los Estados no han realizado ninguna acción individual o colectiva para avanzar en la universalidad. La última ratificación de la Convención Americana fue hace 20 años²⁷.

Si bien para lograr el cumplimiento de las decisiones de los órganos es necesaria la colaboración e interacción entre Estados, órganos y sociedad civil, ésta no deja de ser una responsabilidad principal de los Estados. Al ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados se obligan a cumplir con las decisiones emanadas de los órganos de supervisión. En este aspecto los Estados pueden avanzar no solo de manera individual, cumpliendo voluntariamente con las decisiones, pero también de manera colectiva, exigiendo en forma conjunta el cumplimiento. En términos generales, la posibilidad de lograr el cumplimiento con una decisión de la Comisión y la Corte se da cuando existe voluntad estatal. Cuando no existe voluntad del Estado el cumplimiento es prácticamente imposible. En este sentido, uno de los principales vacíos en materia de protección de derechos humanos es la falta de legislación dentro de los Estados que faciliten el cumplimiento con las decisiones de los órganos del Sistema. En la región, sólo un muy reducido grupo de países cuentan con una ley específica para regular el procedimiento para cumplir con las decisiones de los órganos del SIDH²⁸.

A nivel colectivo, en el SIDH no existe ningún mecanismo específico para que los Estados de manera conjunta supervisen el cumplimiento con las decisiones de los órganos del SIDH. Actualmente, solo existe como mecanismo la presentación del Informe Anual de la Comisión y la Corte ante la Asamblea General de la OEA. Sin embargo, estas presentaciones no han producido un debate entre los Estados para exigir el cumplimiento con las decisiones.

Otra obligación de los Estados es proveer a los órganos del Sistema los recursos para que cumplan adecuadamente con los mandatos que le adjudican los tratados. Es una irresponsabilidad de los Estados desarrollar y aprobar tratados de derechos humanos, crear instituciones para supervisar el cumplimiento con los mismos y luego no otorgar los recursos para que estos puedan cumplir con los mandatos. Desde hace

décadas, en todos los procesos de reforma se ha planteado la necesidad de dotar a la Comisión y la Corte de los recursos necesarios. Sin embargo, las reiteradas promesas de los Estados nunca se cumplieron y el SIDH continúa con un presupuesto que no se ha modificado significativamente en más de 15 años.

La responsabilidad de proveer los recursos es compartida con la Secretaría General de la OEA. La decisión sobre la distribución del presupuesto de la OEA es una decisión política realizada con participación de la Secretaría General. Más allá de la reiterada retórica para aumentar el presupuesto del SIDH, en la práctica, la Secretaría General de la OEA tampoco ha dado los pasos necesarios para otorgar a la Comisión y la Corte el presupuesto necesario. Si el presupuesto es un reflejo de la voluntad política de los Estados, los derechos humanos es el tema de menor importancia para la OEA. El SIDH recibe solo el 7% del presupuesto de la OEA, mientras todas las otras áreas principales reciben un porcentaje mayor²⁹. Una diferencia muy significativa con la contraparte del Sistema Europeo, en donde el Consejo de Europa le adjudica al área de derechos humanos el 36% del presupuesto. Frente a la irresponsabilidad de los Estados de la región, para cumplir con sus responsabilidades los órganos del SIDH se vieron obligados a obtener recursos de Estados que no son parte del SIDH, situación que actualmente es criticada por los Estados y ha sido uno de los cuestionamientos principales en el proceso de fortalecimiento.

El retraso en el sistema de peticiones individuales, en particular en relación con la CIDH, es uno de los aspectos más graves del funcionamiento del SIDH. Con aproximadamente 2000 denuncias recibidas en 2012 y un aumento significativo y constante durante los últimos 15 años³⁰, la demora en la decisión de los casos por parte de la Comisión está afectando gravemente la protección de derechos humanos para millones de personas que encuentran en el sistema una última oportunidad de obtener justicia. Frente a esta realidad existen principalmente dos caminos —o una combinación entre ambos— que han sido considerados por la Comisión. Un camino es que los Estados cumplan con su deber y provean a la CIDH de los recursos necesarios para su funcionamiento. El otro camino es la reducción drástica por parte de la Comisión de la cantidad de casos que se tramitan ante la CIDH rechazando *in limine* un porcentaje significativo de denuncias,

ya sea modificando en la práctica los criterios de aceptación, o de manera discrecional, elegir las denuncias que considere relevantes y pueda tramitar en un plazo razonable, estableciendo una especie de *certiorari* para el SIDH.

En las reiteradas discusiones que han tenido los comisionados a lo largo de la última década, siempre se ha optado, a mi entender correctamente, en que el único camino razonable es que los Estados cumplan con su deber y le den a la CIDH los recursos necesarios. Esta decisión de la Comisión se ha sustentado en aspectos tanto prácticos, como convencionales y de principios. Desde un punto de vista práctico, los recursos para el regular funcionamiento del SIDH son insignificantes teniendo en cuenta los Estados miembros de la OEA. En términos concretos, se está hablando de un aumento del presupuesto que podría oscilar entre 5 a 30 millones de dólares, cifra claramente insignificante considerando el presupuesto de los 35 Estados miembros de la OEA.

Desde un punto de vista convencional, la Comisión ha considerado que tanto la modificación de los criterios de aceptación de denuncias o el establecimiento de *certiorari* implicaría una modificación por vía de la práctica de los mandatos convencionales, y por consiguiente solo sería posible mediante una reforma de la Convención Americana. Tanto la Comisión como la Corte, la sociedad civil y la gran mayoría de los Estados han rechazado consistentemente la posibilidad de reformar la Convención Americana por considerarlo innecesario.

Desde un punto de vista principista, una modificación de esa naturaleza implicaría ignorar el principio *pro homine*, columna vertebral de todo sistema de derechos humanos, afectando a millones de personas a las que se les negaría el acceso a la justicia interamericana, debido a que los Estados, que podrían ser denunciados por violaciones a los derechos humanos, evitan el trámite de denuncias en su contra mediante un control presupuestario.

La independencia y autonomía de la Comisión y la Corte han sido el factor principal de la fortaleza y logros del SIDH. En una organización que se define a sí misma como el principal foro político de la región, donde los debates son negociaciones políticas y diplomáticas entre los Estados, y la voluntad de los Estados es la que define las actividades de la OEA, no ha sido sencillo evitar que los Estados consideren a la

Comisión como una oficina más de la OEA que debería responder a las solicitudes de los Estados, sin oposición ni dilaciones.

No hay que olvidarse, que esa independencia de los Estados y de la Secretaría General es la que permitió, por ejemplo, que la Comisión denunciara en 1979 las graves violaciones a los derechos humanos en momentos en que gran parte de los Estados miembros eran gobernados por dictaduras militares. Hoy en día un argumento recurrente de los Estados durante los procesos de reforma, es que la Comisión no se ha adaptado al nuevo hemisferio democrático y continúa tratando a los Estados de la misma manera que lo hacía con las dictaduras. Debajo de ese argumento subyace la idea de que la Comisión debería dialogar más y denunciar menos. Si bien es indudable que el papel de la Comisión se ha modificado bajo la presente etapa democrática, también es cierto que continúan existiendo graves violaciones a los derechos humanos, y es necesario el papel de una Comisión independiente que visibilice las violaciones denunciando a los Estados. Por el contrario, es precisamente gracias a que existen gobiernos democráticos que las denuncias por parte de la Comisión deberían servir como factor catalizador de cambios estructurales dentro de los Estados para evitar violaciones a los derechos humanos, y no lamentablemente como factor que moviliza a los Estados a criticar a la Comisión y la Corte y a impulsar un proceso de reformas o denunciar la Convención Americana como ha hecho recientemente Venezuela.

Los gobiernos democráticos deberían considerar el SIDH como un aliado que les permite obtener una evaluación independiente sobre la situación de los derechos humanos y poder, de esa manera, modificar sus instituciones, legislación o políticas públicas para lograr una protección y defensa más eficiente de los derechos humanos de sus habitantes, fin último de todo Estado.

Esta negativa a concebir al SIDH como un aliado, se visibiliza más claramente en el sistema de peticiones individuales, en donde en la abrumadora mayoría de las denuncias que se presentan ante la Comisión y la Corte, los Estados hacen todo lo posible, desde un punto de vista procesal o sustantivo para evitar que la denuncia prospere, inclusive en aquellos casos que tratan sobre violaciones masivas y sistemáticas en donde se masacraron a decenas, cientos o miles de personas y son manifiestamente indefendibles. La actitud de los Estados democrá-

ticos, ante un sistema de derechos humanos independiente, debería ser la de aceptar las denuncias presentadas, evaluarlas y buscar una solución inmediata, reparando la violación y, de ser el caso, evitando que continúe sucediendo.

Lamentablemente la tradición jurídica que impera en los Estados, asimila al SIDH con cualquier otro sistema jurisdiccional internacional en donde el principio del contradictorio es la regla principal de funcionamiento, ignorando que en los sistemas de derechos humanos, el fin del Estado democrático y el de los órganos de supervisión es el mismo: el respeto a la dignidad de todos los seres humanos. La dualidad demandante/demandando, tradicional en todo sistema jurídico, no debería ser el principio que guíe a los Estados en el ámbito de los derechos humanos, para lograr mayor eficiencia en la protección de las personas.

La Secretaría General de la OEA, especialmente durante la última década, también ha afectado la independencia de la CIDH, cuestionando mandatos de la Comisión e impulsando reformas para limitar sus funciones. Específicamente la Secretaría General cuestionó en conversaciones con los Comisionados las atribuciones de la CIDH para preparar Informes sobre países y para otorgar ciertas medidas cautelares que consideraba por afuera de los mandatos de la Comisión.

Frente a esta realidad, la independencia y autonomía continua siendo el principal valor del SIDH, que es necesario defender, independientemente de que se trate de gobiernos democráticos, autoritarios o dictaduras.

Conclusión

Las graves situaciones de derechos humanos que continúan existiendo en toda la región y los importantes éxitos que ha tenido el SIDH a lo largo de medio siglo, obliga a todos los actores del Sistema a ejercer una rigurosa debida diligencia al momento de pensar en su reforma. Asimismo, es indudable la importancia de fortalecerlo, ya que la realidad de nuestra región evidencia la necesidad de contar con un Sistema que pueda dar una respuesta más eficiente a los millones de

personas que ven en el SIDH una última alternativa para encontrar las respuestas que no encuentran en sus propios países.

El análisis del funcionamiento de estos cuatro pilares muestra la relevancia que ha tenido principalmente la sociedad civil. Los grandes desarrollos del sistema, tanto en su función política como en el sistema de casos, han contado siempre con el impulso principal de la sociedad civil.

Si bien los Estados han sido un pilar esencial para el desarrollo del Sistema, el comportamiento de los Estados, en términos generales, ha sido deficiente al momento de cumplir con sus deberes en el seguimiento, cumplimiento y apoyo a los órganos del Sistema, tanto en el sistema de peticiones individuales como en el papel político de la Comisión. Los aportes de los Estados se han caracterizado por participar en la etapa inicial de desarrollo normativo e institucional. Pero a partir de la redacción y aprobación de los tratados y creación de las instituciones de supervisión de los mismos, en general, los aportes para fortalecer el sistema y defender la vigencia de los derechos humanos en la región y en sus propios países han sido escasos. Por ejemplo, en el sistema de peticiones individuales es prácticamente un formalismo por parte de los Estados oponerse automáticamente a las denuncias presentadas ante la CIDH, perjudicando gravemente en muchos casos, no solo la solución del caso individual, sino también la protección de los derechos humanos en general. Muchos de los casos presentados ante el Sistema son indefendibles, pero igualmente los Estados haciendo uso de un formalismo jurídico excesivamente conservador asumen una posición de litigio tradicional, utilizando todos los recursos para oponerse jurídica y políticamente a la denuncia presentada.

Las medidas necesarias para el funcionamiento del Sistema, reconocidas por los principales actores, incluyendo a Estados, sociedad civil, Comisión y Corte no han sido cumplidas por los primeros:

- ✓ La universalidad es una responsabilidad de los Estados y éstos no han cumplido, ya sea de manera individual o colectiva.
- ✓ El cumplimiento con las decisiones de los órganos es una responsabilidad de los Estados y la gran mayoría de las decisiones permanecen incumplidas.

- ✓ El presupuesto es una responsabilidad compartida entre los Estados y la Secretaría General de la OEA y ambos, de manera consistente en los últimos procesos de reforma, han prometido aumentar el presupuesto de la Comisión y la Corte y no han cumplido.
- ✓ El retraso en el sistema de peticiones individuales es una responsabilidad principalmente de los Estados, compartida con la Comisión y la Secretaría General de la OEA. Este desafío se podría resolver fácilmente por los Estados y la OEA con el aumento de recursos a la Comisión. Ante la falta de aumento del presupuesto, se corre el riesgo que la Comisión, con el apoyo de los Estados, opte por resolver la demora procesal limitando el acceso de las víctimas de violaciones al SIDH.
- ✓ La independencia es una responsabilidad compartida por todos los actores principales, los Estados, la Comisión, la Corte, la sociedad civil y la Secretaría General. A la Comisión y la Corte le corresponde ejercerla y defenderla; a los demás actores, defenderla y respetarla. Tratándose la OEA de una institución esencialmente política, la línea que distingue una legítima defensa o una recomendación hacia los órganos del Sistema por parte de los Estados, con la búsqueda de una influencia indebida, es sumamente difusa.

En los recientes procesos de “fortalecimiento” se han impulsado reformas reglamentarias que se limitaron principalmente a incorporar las propuestas de los Estados, como ha sido el caso del reciente proceso de reforma del reglamento de la CIDH que entró en vigencia el 1 de agosto de 2013 en el que las reformas principales estuvieron relacionadas con las medidas cautelares y el Capítulo IV, ambos cuestionamientos recurrentes de los Estados durante la última década. En todos estos procesos, los Estados también han hecho referencia a la necesidad de avanzar en la universalización, el cumplimiento con las decisiones y el aumento de presupuesto. Estas propuestas quedaron siempre en el campo de la retórica y nunca fueron llevadas a la práctica, ni por los Estados ni por la Secretaría General de la OEA. En definitiva, los principales cambios para fortalecer el SIDH son responsabilidad de los Estados y éstos no solo no cumplen con su deber, sino que proponen medidas que debilitan la protección de los derechos humanos.

La ausencia de voluntad para resolver los desafíos existentes es una grave falta de los gobernantes de la región. Con un hemisferio en donde las violaciones a los derechos humanos —civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— no son solo parte de nuestra trágica historia, sino también de nuestro presente, es necesario contar con un sistema eficiente de defensa y promoción de los derechos humanos que le dé respuesta a millones de personas que no encuentran soluciones en sus Estados. Al SIDH lo acompañan más de cinco décadas de luchar por la defensa de los derechos humanos en toda la región. Si bien en ocasiones han existido enormes dificultades para que la Comisión y la Corte cumplan con sus mandatos, es indudable que los resultados que ha obtenido y que obtienen han modificado de manera extraordinaria los mecanismos de defensa y protección en todos los países de la región, salvando con ello incontables vidas humanas y devolviéndole la dignidad a millones de personas.

Es incuestionable también que el SIDH debe ser fortalecido. Los desafíos existentes si no son resueltos lo antes posible se transformarán en un yugo demasiado pesado para que los órganos del sistema puedan continuar obteniendo los resultados que han logrado. Para ello es necesario realizar importantes reformas en las que existe unanimidad, por lo menos desde el discurso, por parte de todos los actores. Esas son las reformas que de manera independiente han planteado los principales expertos en derechos humanos de la región, que durante las últimas dos décadas fueron honrados por los Estados para formar parte de la Comisión y la Corte. Sin embargo, los Estados han optado por realizar reformas que no solo no resuelven los desafíos principales, sino que limitan la capacidad de los Órganos de cumplir de manera más eficiente con su mandato de defensa y promoción de los derechos humanos. No pareciera que en el contexto político actual se pueda crear un espacio propicio para avanzar con las reformas necesarias. Para ello es necesario que la Comisión, la Corte y la sociedad civil de las Américas trabajen conjunta y estratégicamente para recrear el espíritu de derechos humanos que primó durante el inicio del SIDH hace más de 50 años.

NOTAS

1. En los últimos 15 años ha habido varios procesos de reforma al SIDH, lo que ha llevado a algunos expertos a decir que el Sistema está en un proceso de reforma permanente. La presente etapa de reformas periódicas tiene su origen en la mitad de los noventa, impulsada principalmente por Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori, que busco debilitar al SIDH debido a los constantes cuestionamientos de la CIDH y a las decisiones de la Comisión y la Corte que condenaron a Perú por violaciones a los derechos humanos en casos emblemáticos como Barrios Altos, Baruch Ivcher y Tribunal Constitucional, y que motivaron la irregular denuncia de Perú de la Convención.
2. En los últimos dos procesos de reforma, el argumento principal de los Estados fue la necesidad de mayor seguridad jurídica (por ejemplo, en materia de medidas cautelares y de plazos procesales) y el de igualdad de partes, argumentando que la presencia de la CIDH y la sociedad civil en los procesos ante la Corte creaban desigualdad en perjuicio del Estado.
3. La reforma del Reglamento de la Comisión y la Corte en 2001 permitió un mayor acceso de las víctimas ante la Corte Interamericana, al modificarse el criterio para el envío de casos a la Corte y otorgársele *loci standi* a las víctimas y sus representantes.
4. Preámbulo Convención Americana sobre Derechos Humanos.
5. La visita de la CIDH a Argentina fue crucial para ponerle límites a la dictadura e informar a la comunidad internacional sobre las graves violaciones a los derechos humanos. La visita en 1998 a Perú y el informe de la visita presentado en la Asamblea General de la OEA en Windsor, Canadá, en 2000, impulsaron el proceso de transición democrático que puso fin al régimen de Fujimori-Montesinos. La visita a Honduras en 2009, a solo un mes y medio del golpe de Estado, permitió que la comunidad internacional tomara conocimiento rápidamente de las graves violaciones a los derechos humanos por parte del ejército y policía de Honduras.
6. CIDH, Informes 27/92, 28/92 y 29/92, octubre de 1992.
7. Corte IDH, Caso Barrios Altos vs. Perú, 14 de marzo de 2001.

8. Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, 31 de agosto de 2001.
9. Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, 16 de noviembre de 2009.
10. Corte IDH, Caso Radilla-Pacheco vs. México, 23 de noviembre de 2009.
11. CIDH, Caso 11,758, Solución Amistosa, Rodolfo Luis Correa Belisle c. Argentina, 16 de marzo de 2010.
12. Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 19 de septiembre de 2006.
13. CIDH, Caso 11.012, Solución Amistosa, Horacio Verbitsky c. Argentina, 20 de septiembre de 1994.
14. A diferencia del sistema europeo en el que los mecanismos principales de protección —Convención, Comisión y Corte— se desarrollaron en un periodo de 11 años desde la aprobación de la Declaración Universal de 1948.
15. Convención Americana de Derechos Humanos, 25 ratificaciones y 2 Estados (Trinidad y Tobago, y Venezuela) denunciaron la Convención; Protocolo Adicional a la Convención Americana en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), 16 ratificaciones; Protocolo a la Convención Americana para la Abolición de la Pena de Muerte, 13 ratificaciones; Convención sobre la Desaparición Forzada de Personas, 14 ratificaciones; Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para), 32 ratificaciones; Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra Personas con Discapacidad, 19 ratificaciones; Convención contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, 0 ratificaciones (6 firmas); Convención contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, 0 ratificaciones (4 firmas).
16. Baluarte, David C. y Christian De Vos, (2010). *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, Open Society Foundations.
17. El Caso Barcelona Traction (Bélgica c. España) CIJ Rep 1970 3 en párrafo 33. “... debe hacerse una distinción esencial entre las obliga-

ciones de un Estado hacia la comunidad internacional en su totalidad, y aquellas que surgen en relación con otro Estado en el campo de las relaciones diplomáticas. Por su misma naturaleza, las primeras son una preocupación de todos los Estados. En consideración del tipo de derechos, se puede decir que todos los Estados tienen un interés en su protección, son obligaciones erga omnes. Esas obligaciones surgen, por ejemplo, [...] como también de los principios y reglas en relación con los derechos básicos de las personas”.

18. El 4 de julio de 2009 la Asamblea Extraordinaria de la OEA aprobó la resolución AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) y suspendió a Honduras en el ejercicio de su derecho de participación en la OEA. La Asamblea General decidió “reafirmar que la República de Honduras deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos e instar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que continúe adoptando todas las medidas necesarias para la tutela y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales en Honduras”.
19. Desde su creación en 1959, la Comisión ha realizado 92 visitas *in loco*.
20. Entre los Estados que han impulsado la creación de relatorías de afro descendientes, Brasil tuvo un papel importante; mientras que en el caso de la Unidad de LGBTI, Estados Unidos.
21. La primer Unidad fue la de defensores de derechos humanos y se creó en 2001 por parte de la Secretaría Ejecutiva, como una forma de darle atención especial a un tema que no contaba con una relatoría. La Unidad se transformó en la Relatoría de Defensores y posiblemente suceda lo mismo con la Unidad LGBTI.
22. El Informe 28/92 se aprobó conjuntamente con los Informes 27/92 y 29/92, contra Uruguay y El Salvador respectivamente, en donde también se declaran las leyes de amnistía violatorias de la Convención Americana. Estos tres Informes son los primeros a nivel mundial que encuentran a las leyes de amnistía violatorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
23. En 1967, los Estados partes adoptaron el denominado “Protocolo de Buenos Aires”, que reformó la Carta de la OEA y elevó a la Comisión a la jerarquía de órgano principal de la Organización. De conformidad con el art. 53 de la Carta de la OEA: [l]a Organización [...] realiza sus fines por medio de: la Asamblea General; la Reunión de Consulta de

Ministros de Relaciones Exteriores; los Consejos; el Comité Jurídico Interamericano; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Secretaría General; las Conferencias Especializadas, y los Organismos Especializados.

24. El Secretario General declaró a la BBC que los Estados no estaban obligados a cumplir con las medidas de protección de derechos humanos otorgadas por la Comisión, lo que motivó que las principales organizaciones de derechos humanos a nivel mundial expresaran su rechazo a dichas declaraciones.
25. En los últimos años en el marco del proceso de reforma, la Secretaría General ha hecho declaraciones que cuestionan la autonomía de la CIDH, por ejemplo, cuestionando la autoridad de la Comisión para nombrar al Secretario Ejecutivo.
26. El artículo VI de la Convención sobre Discapacidad establece que “Para dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la presente Convención se establecerá un Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, integrado por un representante designado por cada Estado parte; el Pacto de San Salvador permite la presentación de peticiones individuales solo en relación a derechos sindicales y educación, y la Convención de Belem do Para autoriza la presentación de peticiones con base en el artículo 7 de la Convención, y el mecanismo de seguimiento recae sobre la Comisión Interamericana de Mujeres.
27. Dominica depositó el instrumento de ratificación el 11 de junio de 1993.
28. En Costa Rica, la ley 6889 de 1981 establece que “las resoluciones de la Corte y, en su caso, de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la República, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses”; en Perú, la ley 27775 de 2002 regula más detalladamente el procedimiento a seguir en los casos de sentencias internacionales y declara que son de “interés nacional el cumplimiento de las sentencias dictadas en los procesos seguidos contra el Estado Peruano por Tribunales Internacionales constituidos por Tratados que han sido ratificados por el Perú de acuerdo con la Constitución Política”, y en Colombia la Ley 288 de 1996 “[p]or medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las

víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”.

29. Los cuatro pilares de la OEA son democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo. De acuerdo con el Presupuesto de 2012 aprobado por la Asamblea General de la OEA, derechos humanos recibe el 7% del Presupuesto, Desarrollo 24%, Seguridad 16% y Democracia 16%. El resto del presupuesto se distribuye entre el apoyo a los Estados miembros 12%, Administración 11%, Infraestructura 9% y Dirección Política 5%. OEA, (2012). *Programa - Presupuesto de la organización. Aprobado por la Asamblea General*. Disponible en: http://www.oas.org/consejo/sp/CAAP/docs/Approved%20Program%20Budget%202012%20SPA_no%20posts.pdf
30. En 1997 la CIDH recibió aproximadamente 400 denuncias.

RESUMEN

Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha sido durante décadas un artífice indiscutible en la protección de los derechos humanos para millones de habitantes en las Américas. El éxito y funcionamiento del SIDH radica principalmente en la interacción de los cuatro pilares que le dan vida al sistema: Los Tratados de DDHH, los Estados, los Organos del Sistema y la sociedad civil hemisférica. De estos cuatro pilares, la sociedad civil ha sido el motor principal, mientras que los Estados, salvo excepciones, principalmente han obstaculizado el funcionamiento del mismo, al no realizar las reformas necesarias para lograr mayor eficiencia. El proceso actual de reformas para "fortalecer", claramente evidencia la falta de interés en lograr un sistema mas eficiente.

ABSTRACT

**The Four Pillars of the Inter-American Human Rights System
and the Debate over its Strengthening**

For many decades the Inter-American Human Rights System (IAHRS) has played an undoubted leading role in the protection of human rights for millions of inhabitants of the Americas. The key to the IAHRS success and actions rests mainly on the interaction among the four pillars that hold up the system: the Human Rights Treaties, the States, the Bodies of the System and the hemispheric civil society. Out of these four pillars, civil society has been the main driver, while the States, save for exceptional cases, have basically hindered its operations by failing to engage in the reforms needed to improve its efficiency. The current reform process to "strengthen" it clearly evidences the lack of interest in achieving a more efficient system.

SUMMARIO

**Os quatro pilares do Sistema Interamericano de Direitos Humanos
e os debates sobre o seu fortalecimento**

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) foi, durante décadas, um artífice indiscutível na proteção dos direitos humanos para milhões de habitantes nas Américas. O êxito do funcionamento do SIDH radica principalmente na interação dos quatro pilares que dão vida ao sistema: os tratados de direitos humanos, os estados, os órgãos do sistema e a sociedade civil hemisférica. Destes quatro pilares, a sociedade civil foi o motor principal, enquanto os estados, salvo exceções, obstaculizaram o funcionamento do SIDH ao não realizar as reformas necessárias para aumentar a sua eficiência. O processo atual de reformas para "fortalecê-lo" evidencia claramente a falta de interesse em criar um sistema mais eficiente.