

EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS: ALGUNAS REFLEXIONES*

Antonio A. Cançado Trindade

A pesar de los avances en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, todavía queda mucho por delante. De acuerdo a esto, el autor señala cuáles son los aspectos que hay que enfatizar, recalcando que esta labor debe hacerse en un nuevo contexto de transición democrática que exige una visión amplia y que abarque todos los ámbitos de la persona. Explica en qué circunstancias el sistema alcanzará su plenitud en los planos normativo, operacional e institucional. Luego se refiere al potencial de acción de la Comisión y de la Corte Interamericanas y qué se debe hacer para que respondan a las expectativas existentes y puedan cumplir plenamente sus funciones. Afirma que lo anterior debe realizarse dentro del marco de la universalidad de los derechos humanos y, en este sentido, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos puede hacer un gran aporte.

Cualquier pronóstico sobre el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos debe partir de la experiencia acumulada en las últimas décadas en esta área. Se pueden identificar en la evolución de dicho sistema cuatro etapas básicas. La primera, la de los antecedentes del sistema, es marcada por la mezcla de instrumentos de contenido y efectos jurídicos variables (convenciones y resoluciones orientadas hacia determinadas situaciones o categorías de derechos). La segunda, de la formación del sistema interamericano de protección, es caracterizada por el rol solitariamente protagónico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la gradual expansión de las facultades de la misma. La tercera, de la consolidación del sistema, evoluciona a partir de la

*Intervención en el Acto Académico del 35º Aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Academia Diplomática de Chile, Santiago, 16 de agosto de 1994.

entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En fin, la cuarta etapa, que se extiende hasta la fecha, es la del perfeccionamiento del sistema, mediante la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la adopción de los dos Protocolos Adicionales a la Convención Americana, respectivamente sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988) y sobre la Abolición de la Pena de Muerte (1990). A estos Protocolos se suman las Convenciones interamericanas sectoriales, como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

A pesar de los innegables avances del sistema interamericano de protección, resta aún un largo camino que recorrer. Hasta el inicio de los años ochenta, las atenciones se volvían principalmente a violaciones graves y masivas de derechos humanos (v.g., práctica de tortura, desapariciones forzadas de personas, detenciones ilegales o arbitrarias) cometidas por regímenes opresores. Hoy día, se verifica una diversificación en las fuentes de violaciones de los derechos humanos (v.g., las perpetradas por grupos clandestinos, o de exterminio, o las perpetradas en las relaciones interindividuales). Dicho fenómeno pone especial énfasis en la dimensión preventiva de la protección de los derechos humanos.

A este fenómeno hay que agregar los problemas de derechos humanos que no resultan necesariamente de la confrontación o represión política, pero que se presentan más bien como problemas endémicos o crónicos de nuestro medio social, agravados por las inequidades en la concentración de renta y las crecientes disparidades económico-sociales. Se impone equipar el sistema interamericano de protección, dentro de sus posibilidades y de los parámetros de su mandato, para hacer frente a estas situaciones nuevas o agravadas de denegación o violación de los derechos humanos.

Si miramos hacia el futuro, hay que también reconocer que se requiere un especial énfasis en el rol de los órganos públicos, y en particular del Poder Judicial, en la protección de los derechos humanos. En este particular se requieren recursos adicionales para que dichos órganos nacionales cumplan las funciones que les son atribuidas por los tratados de derechos humanos (v.g., el deber de investigación). En nuestros días podemos constatar una alentadora coincidencia de propósito del derecho público interno y del derecho

internacional en cuanto a la protección del ser humano; esta identidad de propósito se refleja, por un lado, en la atribución de funciones por los tratados de derechos humanos a los órganos públicos nacionales (v.g., la garantía del acceso a la justicia y el derecho a un recurso interno eficaz ante los tribunales nacionales), y, por otro lado, en la remisión por algunas Constituciones nacionales contemporáneas a los derechos internacionalmente consagrados que vinculan los Estados en cuestión, en el sentido de incorporarlos al ordenamiento constitucional o al ordenamiento jurídico internos. Es imperioso dar expresión práctica a esta coincidencia de propósito entre el derecho internacional y el derecho público interno, cuyas consecuencias siguen todavía jurídicamente inexploradas hasta la fecha.

La labor de protección internacional ha sido transformada en el sentido que, después de haber tenido que enfrentar violaciones de los derechos humanos en regímenes autoritarios, hoy lo debe hacer en el contexto de la llamada "transición democrática". Esto requiere una visión sistémica o global de los derechos humanos, abarcando la protección de la persona en todos los dominios de la actividad humana (civil, político, económico, social y cultural).

El sistema interamericano de protección sólo alcanzará su plenitud, en el plano normativo, mediante la incorporación efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales en su *corpus juris*. Mientras no entre en vigor el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se impone divisar las posibilidades de *surveillance* de dichos derechos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través del examen de informe de los Estados Partes (v.g., copias de informes sometidos por ellos al CIES y al CIECC). No existe imposibilidad lógica o jurídica de que determinados derechos económicos y sociales puedan ser implementados por aplicación del sistema de peticiones individuales; la experiencia de la OIT y de la UNESCO en este particular puede ser de utilidad. El propio Protocolo arriba referido prevé esta vía de acción en relación con el derecho de asociación y libertad sindical y con el derecho a la educación. Hoy se consideran, en el plano global, otras posibilidades, como: a) la adopción de un Protocolo Adicional al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dotando este último de un sistema de peticiones individuales; b) el perfeccionamiento del sistema de informes sobre los derechos económicos, sociales y culturales y el uso de indicadores más apropiados; y c) la designación de *rapporteurs*

especiales para examinar o investigar aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales. De ese modo se buscaría dar una expresión real y concreta, en la práctica, a la tesis de la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.

El sistema interamericano de protección sólo alcanzará su plenitud, en el plano operacional, mediante la "ratificación universal" (para referirnos a una expresión usada en la reciente Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena), a nivel regional, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la aceptación por todos los Estados Partes de la jurisprudencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es importante buscar la expansión del ámbito geográfico o espacial de aplicación del sistema interamericano de protección, de modo que abarque la totalidad no sólo de América del Sur y de Centroamérica, sino también del Caribe y de América del Norte. Es igualmente importante buscar una más amplia difusión del sistema interamericano de protección, mediante, v.g., una mayor publicidad a las decisiones de los órganos de supervisión de la Convención Americana y a los informes sobre la situación de los derechos humanos por países. Otras providencias más específicas incluirían la retirada por los Estados Partes, en la medida de lo posible, de reservas a los tratados de derechos humanos, y una reglamentación más precisa del control o supervisión internacional de medidas de emergencia tomadas por los gobiernos.

Aun en el plano institucional, se requiere mayor acercamiento entre la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, el cual propiciaría una más clara delimitación de las funciones complementarias de ambas (v.g., en cuanto a decisiones sobre condiciones de admisibilidad de peticiones o denuncias, en cuanto a la investigación o determinación de los hechos, en cuanto al envío de casos por la Comisión a la Corte). Es importante establecer las bases para el desarrollo de una sólida jurisprudencia bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En su vasta práctica, tanto en decisiones sobre casos individuales, como en observaciones *in loco* o en informes sobre situaciones de derechos humanos, la Comisión Interamericana ha tenido ocasión de pronunciarse sobre cuestiones como la prevalencia de las garantías judiciales y el debido proceso, el derecho a condiciones mínimas de tratamiento en prisiones, la caracterización de la detención arbitraria, las restricciones a la pena de muerte, los requisitos de los

estados de emergencia y control de suspensión de garantías, los derechos a la libertad personal y participación política, la presunción de inocencia, la condenación absoluta de la tortura, entre otras.

A su vez, la Corte Interamericana, en el ejercicio de su competencia consultiva, ha tenido ocasión de enfatizar la especificidad de los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos y la interacción entre distintos sistemas de protección a niveles global y regional; ha, además, avanzado una interpretación amplia del ejercicio de su facultad consultiva. También se ha pronunciado sobre cuestiones como las restricciones y la gradual supresión de la pena de muerte, la libertad de pensamiento y expresión, el principio de la legalidad y legitimidad, la autoaplicabilidad de disposiciones de la Convención Americana, la intangibilidad de las garantías judiciales, las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos, la compatibilidad de leyes internas con las obligaciones resultantes de la Convención Americana, entre otras. En el ejercicio de su competencia contenciosa, la corte ha señalado el triple deber de los Estados Partes de prevenir, investigar y sancionar violaciones de los derechos protegidos.

El potencial de acción de la Comisión y de la Corte Interamericanas sigue siendo considerable. De todos los órganos de protección internacional de los derechos humanos, la Comisión ha sido el órgano permanente que ha hecho quizás el más amplio uso de misiones de observación *in loco*, para la elaboración de sus informes sobre países o situaciones generales de derechos humanos. En virtud de sus recomendaciones de carácter general dirigidas a determinados gobiernos o formuladas en sus informes, se han modificado o derogado leyes y otras disposiciones que violaban los derechos humanos, se han armonizado legislaciones nacionales con preceptos contenidos en los tratados de derechos humanos y se han establecido o perfeccionado recursos y procedimientos para la plena vigencia de los derechos protegidos.

La Corte Interamericana, a su vez, a la par de su competencia contenciosa, ha hecho uso de la extraordinariamente amplia competencia consultiva de que dispone, la cual puede ser accionada por los Estados miembros de la OEA (hayan o no ratificado la Convención Americana), la Comisión Interamericana y algunos otros órganos de la OEA, para considerar cuestiones de interpretación de la Convención Americana o de otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, así como de determi-

nación de la compatibilidad entre cualesquiera de las leyes internas de los Estados americanos y la Convención Americana u otros tratados sobre derechos humanos. Además, la Corte tiene la facultad —ya utilizada en la práctica— de disponer sobre medidas provisionales en casos particularmente graves o urgentes bajo examen, o en casos todavía no sometidos a ella, por solicitud de la Comisión.

Para que la Comisión y la Corte correspondan a las expectativas existentes, es necesario que se les atribuyan considerables recursos adicionales (humanos y materiales) para que ambas puedan cumplir plenamente con sus funciones y atender a las demandas cada vez más variadas de protección. No omitimos señalar los momentos históricos distintos por los cuales pasan los tres sistemas regionales de protección existentes, a saber, el nuestro, el europeo y el africano. En el ámbito de este último, se discute la posibilidad de creación futura de una Corte Africana de Derechos Humanos para complementar la labor de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En el ámbito de nuestro sistema se contemplan las posibilidades de lograr una más estrecha coordinación entre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y en el ámbito del sistema europeo, por medio del Protocolo N°11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, adoptado en mayo de 1994, se prevé la fusión de la Comisión y la Corte Europeas de Derechos Humanos, hacia la creación de un único órgano judicial de supervisión, una nueva Corte Europea de Derechos Humanos, que en el futuro operaría como una verdadera Corte Constitucional Europea. Como señalamos, cada sistema regional tiene su propia trayectoria, funciona en su propio ritmo y vive su propio momento histórico.

Las perspectivas de los sistemas regionales de protección deben ser consideradas necesariamente dentro del marco de la universalidad de los derechos humanos. La universalidad no equivale a la uniformidad; al contrario, es enriquecida por las particularidades regionales. La universalidad se impone tanto en el plano normativo como en el operacional (la no-selectividad). El legado de la reciente II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) es válido también para el sistema interamericano y demás sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Este legado se caracteriza sobre todo por la visión integrada y global de todos los derechos humanos; por la atención especial a los más necesitados de protección (los más carentes y vulnerables); por la dimensión temporal (con medidas de prevención y de seguimiento) de la protección;

por la omnipresencia de los derechos humanos. Esta última se concreta en el reconocimiento de que los derechos humanos se imponen a todos (no sólo a los Estados, sino también a los organismos internacionales, a los grupos privados y a los particulares), en todo lugar, en todo momento, acarreado así obligaciones *erga omnes*.

Estamos, por último, en medio de un proceso de construcción de una cultura universal de observancia de los derechos humanos. En este propósito un rol importante está reservado, en nuestro continente, al sistema interamericano de protección de los derechos humanos de modo general, y a sus órganos de supervisión en particular. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como institución internacional autónoma, de carácter académico dedicado a la educación, promoción y capacitación en materia de derechos humanos, seguirá apoyando decididamente, en los parámetros de su mandato, a los dos órganos de supervisión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La celebración de este significativo Acto Académico Conmemorativo del 35º Aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la prestigiosa Academia Diplomática de Chile, servirá de marco del inicio de una nueva etapa de estrecha colaboración y trabajo conjunto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.