



El primer gran reto de Insulza: Más apoyo a la Comisión y a la Corte Interamericanas

Un domingo soleado de fines de mayo se le veía tranquilo a José Miguel Insulza en el aeropuerto Reagan de Washington D.C.; cuatro días antes había asumido el cargo de secretario general de la OEA. De seguro, a esa misma serenidad habrá de recurrir para enfrentar los grandes retos y sacar adelante a una organización sumida en una crisis financiera y de legitimidad. Hay consenso acerca de que tiene la habilidad política para lograrlo. . . el punto es si contará con el apoyo de los estados. Un indicador de su auténtico compromiso con la vigencia de la democracia y los derechos humanos en la región será si apoya o no el trabajo de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. A continuación, un recuento de algunos aspectos del debate que sobre el particular promovió recientemente la Academia de Derechos Humanos de la American University de Washington.

david lovatón

En el balance que sectores independientes suelen hacer de la OEA abundan los fracasos y escasean los éxitos. Entre los primeros es común incluir las numerosas rupturas del orden constitucional o democrático en las cuales la OEA, o ha brillado por su ausencia, o ha jugado un papel secundario.

Dos ejemplos recientes: uno, la reacción tardía frente a la crisis ecuatoriana, cuando el Gobierno destituyó a todos los miembros de la Corte Suprema; y, dos, el cuestionable papel que está cumpliendo la misión de observación de la desmovilización de los paramilitares en Colombia.

En cambio, entre los pocos aspectos positivos que puede mostrar la OEA siempre aparecen la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), que han ido desempeñando una labor cada vez más importante en la promoción y defensa del

Estado de Derecho y los derechos humanos en el hemisferio.

Como órgano político y cuasi-jurisdiccional, la CoCIDH cumple una labor fundamental, entre otros ámbitos, en la tramitación de miles de peticiones individuales al año de personas que consideran que no hallan justicia en sus respectivos países. Por su lado, como máximo órgano jurisdiccional, la Corte resuelve las peticiones individuales que la Comisión somete a su consideración y es el máximo intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Son, pues, parte de lo mejor (que no es mucho) que puede mostrar la OEA al mundo y, paradójicamente, han venido siendo objeto durante los últimos años, y de forma creciente, de recorte de recursos o, en el mejor de los casos, del otorgamiento del mismo presupuesto que, ante la creciente demanda de justicia del hemisferio, ha devenido absolutamente insuficiente y ha sufrido un virtual colapso que le impide atender el creciente número de peticiones individuales.

La letanía de más recursos

Es innegable que la OEA en general atraviesa por una severa crisis financiera; por un lado, debido al incumplimiento o retraso de los estados en el pago de sus respectivas cuotas; y, por otro lado, por la presencia de gastos innecesarios en su presupuesto. En ese contexto, durante años sucesivos presidentes tanto de la Comisión cuanto de la Corte han formado parte de una verdadera letanía por más recursos dirigida a los órganos políticos de la OEA. En testimonios personales, los dos últimos

presidentes de la Corte han lamentado haber insistido hasta el cansancio por más recursos y tener, en consecuencia, que recurrir a la generosidad de gobiernos europeos amigos para financiar algunas actividades.

Si bien el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) también debería ajustarse los cinturones, como el resto de oficinas de la OEA, dada su estrechez económica, también es cierto que los órganos políticos y la Secretaría General tendrían que priorizar determinados gastos en vez de otros y, sin duda, más recursos podrían y deberían ser reorientados y enfocados a lo que funciona bien en la OEA: la Comisión y la Corte.

En gran medida, la Comisión y la Corte son lo que son gracias a sus integrantes.

¿Por qué no se hace, entonces? Sencillamente porque no hay la suficiente voluntad de los órganos políticos de la OEA (léase de los estados) para apoyar a la Comisión y la Corte que, dado su creciente éxito en su labor de defensa de los derechos humanos, resultan ser, a la vez, crecientemente incómodas para aquellos gobiernos que no suelen tener una buena *performance* en derechos humanos. Por ende, no hay que confiar en la paulatina convicción democrática de los estados por fortalecer el SIDH: toca que la opinión pública nacional e internacional los emplace a ello.

La "latinoamericanización" del SIDH

A la fecha, ni Estados Unidos ni Canadá han ratificado la Con-

vencción Americana de Derechos Humanos, y tampoco se han sometido a la competencia de la Corte. Hay muchos argumentos para ello, pero el cuestionamiento central de la comunidad jurídica y las autoridades de esos países es el siguiente: ¿cómo se van a someter a unos órganos supranacionales cuyos estándares de predictibilidad y transparencia están por debajo de los de sus respectivos sistemas de justicia? Recientemente, un abogado canadiense resaltó lo contradictorio que era, por un lado, tratar de convencer a su Gobierno de que ratifique la Convención y, simultánea y periódicamente, advertirle que no salga elegido como comisionada o magistrada tal o cual persona de cuestionable trayectoria ética o democrática.

Si bien la Comisión debe afinar sus procedimientos para inyectarle mayor predictibilidad y transparencia a la tramitación de las peticiones individuales (¿por qué una petición avanza más que otras?; ¿por qué una petición no recibe respuesta luego de largo tiempo?, etcétera), también es verdad que, en el caso de los Estados Unidos, pesa también —y mucho— su política exterior de no someterse a ninguna instancia supranacional; política exterior ratificada y fortalecida por la administración de Bush.

Ello ha traído como consecuencia la paulatina "latinoamericanización" del sistema "interamericano" de derechos humanos, pues a la fecha solo tiene alcance sobre los países de América Latina y el Caribe, lo que sin duda constituye una fuente de "ilegitimidad" y de cuestionamientos contra la Comisión y la Corte, sobre todo si



Se espera un mayor apoyo del nuevo secretario general de la OEA, a favor de la Comisión y la Corte.

tomamos en cuenta que la primera tiene su sede en Washington y que los Estados Unidos son el principal proveedor de recursos del Sistema. En consecuencia, aunque suene extremadamente difícil en el corto y mediano plazo, no debe renunciarse a exigir a Canadá y Estados Unidos la ratificación de la Convención y su sometimiento a la competencia de la Corte; más allá de la legítima preocupación de diversos sectores académicos y forenses de dichos países sobre los actuales estándares del SIDH, en nuestra opinión la forma de elevar tales estándares—desde una posición irreprochable de legitimidad o autoridad moral—es que esos países se integren al Sistema y presionen desde dentro y no solo desde fuera.

Víctima de su propio éxito: Necesidad de reforma

Hace mucho tiempo que se viene debatiendo sobre la necesidad de reformar el SIDH.

Existe consenso acerca de que este no fue diseñado para responder a los retos del Estado de Derecho y los derechos humanos de hoy: entre otros muchos aspectos, una Comisión y una Corte que no son permanentes sino que sesionan solo dos veces al año a pesar del creciente número de casos que resuelven.

Que el Sistema requiere ser reformado es, por ende, una idea bastante extendida. Tanto como otra que advierte que al abrir la posibilidad de reforma de la Convención Americana estaríamos poniendo la pelota en la cancha de los estados, escenario que siempre entrañará riesgos, pero que en la actualidad son mucho mayores pues, bajo el pretexto de la reforma del Sistema, podría encubrirse la verdadera intención de debilitarlo o maniarlo. Al respecto, aún está fresca en la memoria la campaña del régimen de Fujimori por "reformar" el Sistema en la década de 1990 o la controversial orden ejecutiva

014 del destituido ex secretario general de la OEA; ambas experiencias dirigidas a debilitar y no a fortalecer el Sistema.

Por eso, el profesor Claudio Grossman—ex presidente de la CIDH— sostiene que es mejor hablar solo de "ajustes" a la Comisión y la Corte y no de reforma del Sistema, para dejar sentado que todo cambio debe estar dirigido a mejorar el sistema y no a debilitarlo y, hasta que no se presente un momento político excepcionalmente propicio en los órganos políticos de la OEA—algo así como un nuevo momento constituyente o fundacional—, es mejor promover todos los ajustes en el marco convencional, esto es, por medio de modificaciones de los reglamentos de la Comisión y de la Corte. Por otro lado, no hay que dejar de tomar en cuenta que el actual contexto internacional—de la mano de la política exterior de la administración de Bush— tampoco es propicio al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

¿Qué cosas pueden mejorar sin arriesgar lo ya avanzado?

En primer lugar, un presupuesto mayor para el funcionamiento de la Comisión y la Corte. Es innegable que se requieren más recursos para hacerle frente a la creciente demanda hemisférica de justicia. Así, dentro de la estrechez financiera de la OEA, Insulza debería demostrar su real compromiso con los derechos humanos apoyando financieramente a los órganos dedicados a protegerlos. El secretario ejecutivo de la CIDH, Santiago Cantón, ha ratificado públicamente que muchos de los problemas y limitaciones que se le achacan a la Comisión se resolverían sencillamente con más recursos.

Dicho esto, lo segundo es que no todo se soluciona con más recursos. En gran medida, la Comisión y la Corte son lo que son gracias a sus integrantes; tal como sucede en los sistemas nacionales de justicia, así como toda reforma judicial puede echarse a perder con malos jueces, el SIDH puede sufrir retrocesos enormes si no llegan a la Comisión o a la Corte las personas adecuadas. Al respecto, es conocido que el actual comisionado venezolano Freddy Gutiérrez está enfrentado con el secretario ejecutivo de la Comisión y con el resto de los comisionados por sus posiciones ideológicas en torno de la protección de los derechos humanos y su defensa del régimen de Chávez en Venezuela.

En tercer lugar, debería superarse el interrogante que siempre suele hacerse en torno de la Comisión, en el sentido de si debería concentrarse en su rol de órgano político o en la tramita-

ción de peticiones individuales; interrogante que en ocasiones ha sido usado para intentar arrebatarle a la Comisión la tramitación de denuncias individuales. Es un falso dilema, pues la Comisión, a diferencia de la Corte, es un órgano fundamentalmente político y "cuasi-jurisdiccional" (calificativo poco riguroso pero bastante gráfico), pero que ello no le impide ventilar y resolver peticiones individuales. Por el contrario, la tramitación de casos es la principal herramienta de incidencia política que tiene la Comisión para obligar a los estados a mejorar la protección de los derechos humanos en la región.

Además, el carácter "político" no supone arbitrariedad, aunque sí cierta discrecionalidad y flexibilidad en la tramitación de las peticiones individuales, una realidad que ya se da en los hechos y que, empero, falta aún ser explicitada en los reglamentos respectivos. Por ende, es válido que el SIDH cuente con una instancia política o cuasi-jurisdiccional de resolución de peticiones individuales y que la vía jurisdiccional de la Corte sea la última instancia, la última *ratio*.

En cuarto lugar, tanto la Comisión la Corte podrían mejorar algunos aspectos en la tramitación de las peticiones individuales, sin necesidad de más recursos y que redundarían notablemente en una tutela más efectiva de los derechos humanos en el hemisferio; medidas que, en parte, ya vienen implementando. Por ejemplo, la Comisión podría recurrir más frecuentemente a la acumulación de peticiones individuales. Por otro lado, tanto la Corte cuanto la Comisión deberían explorar la conveniencia o no de organizarse en salas; en la

actualidad deliberan y deciden en pleno. Sería conveniente, también, evaluar el impacto de los nuevos reglamentos de la Comisión y de la Corte y evitar la duplicidad de procedimientos.

En quinto lugar, una gran tarea pendiente de mejoramiento del SIDH es algo que cae en la órbita de la responsabilidad de los estados: el cumplimiento de los informes de la Comisión y las sentencias de la Corte. Según su actual presidente, los estados tienen un nivel aceptable de cumplimiento de las indemnizaciones económicas a las víctimas, pero aún desaprobatorio en relación con el avance de la investigación y sanción de crímenes de lesa humanidad.

La pelota en la cancha de Insulza

Tras este breve recuento del estado actual de la Comisión y la Corte, con un balance positivo a la fecha (lo que es doblemente meritorio dados los escasos recursos con los que han contado), pero, a la vez, con limitaciones para seguir enfrentando los retos actuales del hemisferio en materia de Estado de Derecho y derechos humanos, se espera del nuevo secretario general de la OEA mayor apoyo a lo que, precisamente, ha venido funcionando bien. Si bien tiene un margen de acción limitado por los estados, cuenta, a la vez, con un espacio de juego que confiamos invierta en beneficio de la Comisión y la Corte. Ese será uno de los indicadores claves para medir su auténtico compromiso con la democracia en el hemisferio y podría ser una de sus mejores armas para acicalar a la OEA y sacarla del marasmo en el que se encuentra. ■