

Un Sistema Suramericano de Derechos Humanos como opción frente a la decadencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Paola Orellana*

ANTECEDENTES

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países de la región reconocieron la necesidad de contar con un instrumento de carácter supranacional, que regule el tema de los derechos humanos, vele por la solidaridad americana, la buena vecindad, la libertad individual y la democracia, así como para garantizar el deber fundamental del Estado de respetar los derechos de la persona humana.

El sistema interamericano de derechos humanos tiene como sustento jurídico, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta de la Organización de Estados Americanos. Aunque se ha desarrollado progresivamente desde 1948, recién en 1959, durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, se adoptaron medidas concretas para la promoción y protección de los de-

rechos humanos, mediante la creación de una comisión interamericana de derechos humanos, que se instaló y empezó a trabajar el 03 de octubre de 1960, desde entonces, con sede en Washington.

Como se verifica, la creación de la Comisión no se deriva de ningún instrumento internacional sino de una resolución de uno de los órganos de la OEA. Su mandato se limitó inicialmente a promover entre los Estados Partes, el respeto de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre. En 1965 sus competencias fueron ampliadas. La Comisión interpretó que aunque no podría pronunciarse sobre un caso particular, esta información resultaba útil para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Aún cuando inicialmente los Estados fueron contrarios a otorgar a la Comisión competencia para cono-

* Segundo Secretario del Servicio Exterior ecuatoriano. Doctora en Jurisprudencia y Magister en Derechos Humanos.

cer quejas o peticiones individuales y realizar visitas in situ, en 1966, los Estados Miembros aprobaron la incorporación al Estatuto de la Comisión, la facultad para el tratamiento de las comunicaciones individuales y el análisis de la situación de los derechos humanos al interior de los Estados Miembros. Luego, gracias al Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1970, la Comisión se convirtió en el único órgano de la OEA con competencias específicas en materia de derechos humanos, dotándole así de toda legalidad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos por su parte, constituye el órgano judicial del sistema interamericano y fue creada para asegurar el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte emite un pronunciamiento definitivo sobre asuntos contenciosos denunciados ante la Comisión.

Desde su creación, la labor de la Comisión ha sido cuestionada por su falta de independencia e imparcialidad. No se puede desconocer que la labor de la Comisión va más allá de lo que podría ser comparado con un ministerio público interamericano (Fiscalía). Su labor político-diplomática ha sido influenciada por las grandes potencias. La selectividad en el tratamiento de los casos se evidencia en el hecho de que hasta mediados de los años noventa,

no se dio curso a ninguna denuncia contra países con peso en la comunidad internacional. Desde 1978 hasta el año 2003, la Comisión remitió a la Corte, aproximadamente un caso por año, exclusivamente en contra de países como Honduras, Surinam, Nicaragua, Guatemala y Ecuador¹.

La existencia del sistema interamericano ha tenido efectos positivos en materia de derechos humanos, pues ha habido un mayor compromiso de los Estados Miembros de incorporar a su legislación nacional los principios de derechos humanos contemplados en los instrumentos internacionales. Además, gracias al mecanismo de quejas individuales se ha podido visibilizar situaciones graves de vulneración de derechos. A pesar de ello, las falencias del sistema han generado desconfianza de las partes y por ende incumplimiento de las sentencias o medidas cautelares. Además, se ha generado impunidad, debido a la inaccesibilidad de la justicia especialmente por parte de la víctima. A causa de los costos elevados del traslado y/o los trámites inherentes al desplazamiento, los demandantes no pueden comparecer directamente. No se cuenta con abogados de oficio y los servicios de una defensa privada son muy elevados. En ocasiones no se dispone de recursos para la traducción de los elementos de prueba, entre otras dificultades.

¹ El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, aspectos institucionales y procesales, página 998-999.

El Gobierno ecuatoriano, conjuntamente con los países del ALBA y otros Estados de la OEA, ha realizado desde hace varios años, múltiples cuestionamientos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos^{2 3} y ha promovido un intenso debate, con el fin de reformar y fortalecer dicho sistema.

El 11 de marzo de 2013, los Estados Parte acordaron en una reunión que tuvo lugar en Guayaquil, analizar la conveniencia de que la Sede de la Comisión Americana de Derechos Humanos se traslade a otro Estado Parte de la Convención.

Durante la Tercera Conferencia de Estados Parte, desarrollada en marzo de 2013, se dejó abierta la posibilidad de reformar en un futuro el Estatuto de la Comisión y sus relatorías, pero se mantuvo sin reformas el tema de medidas cautelares emitidas por ese organismo, la forma de financiamiento y el funcionamiento de las relatorías.

PROPUESTAS FRENTE A LA CRISIS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHO HUMANOS

El Ecuador, con el apoyo de varios Estados miembros de la OEA ha presentado algunas propuestas de reforma, entre las principales están:

Financiamiento

- Ecuador propone que los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se financien con recursos propios de la OEA.
- Mientras se logra que el financiamiento de los órganos del sistema sea cubierto con recursos propios de la OEA, se propone que las contribuciones voluntarias a los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no puedan ser condicionadas o dirigidas, a fin de preservar la independencia, la objetividad, la no selectividad y la no politización del tratamiento de los asuntos que tienen a su cargo.
- Que a cada Relatoría se le asignen los mismos recursos humanos y financiamiento, a fin de evitar los desbalances actualmente presentes, y proteger todos los derechos humanos, sobre la base de las características de universalidad, igualdad e interdependencia de los derechos humanos.

Universalidad

Diseñar una estrategia para lograr que todos los Estados Americanos se encuentren en iguales condiciones jurídicas en relación a la

2 Documento GT/SIDH/INF. 27/11, de 2 de noviembre de 2013. Presentado por la Delegación del Ecuador en el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH.

3 Diario El Telegrafo. Propuestas de reforma a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/propuestas-de-reforma-a-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh.html>

protección y defensa de los derechos humanos.

Asuntos de Procedimiento

El establecimiento de un Código de Conducta que regule la gestión de las Relatorías de la CIDH, tal como existe en el Sistema de Naciones Unidas, a fin de asegurar la coordinación que debe existir entre dichos mecanismos y los Estados.

Informe Anual de la CIDH

Ecuador propone que la CIDH en consulta con los Estados revise y actualice los criterios que aplica para la inclusión de países en el Informe Anual -Capítulo IV-, y que para su elaboración exista un equilibrado contraste de fuentes privadas y estatales, ampliando el espectro de dicho capítulo a la posibilidad de que todos los Estados sean sujetos de la misma evaluación, independientemente de que a la fecha hayan o no adherido a los instrumentos vinculantes de derechos humanos del ámbito interamericano. Asimismo, que el enfoque de dicho capítulo se centre no solo en derechos civiles y políticos sino también de los DESC.

Equilibrio entre las funciones de promoción y difusión

Se propone una reforma al Estatuto, en la que se incluya expresamente como función de la CIDH “promoción, difusión y capacitación”

Perfeccionar estándares

Los estándares deberán ser formulados desde una visión positiva que refleje el trabajo y esfuerzos de los Estados en avanzar en el cumplimiento de obligaciones, incluyendo los Derechos Económicos Sociales y Colectivos (DESC), derechos colectivos, ambientales y de desarrollo, para lo cual se deberá incluir un capítulo sobre esos derechos en el Pacto de San José.

Implementación de recomendaciones de la CIDH y decisiones de la Corte

Se propone la creación de una Comisión Técnica Permanente de Supervisión y Monitoreo, que se encargaría de asegurarse que las recomendaciones de la CIDH y las decisiones de la Corte sean implementadas por los Estados.

Sede de la CIDH

Ecuador propone que se reforme el numeral 1 del artículo 16 del Estatuto de la CIDH y que la sede se ubique en un país miembro que haya ratificado o adherido a todos los instrumentos interamericanos de derechos humanos y que además, reconozca la jurisdicción de la CIDH. Para esta reforma puede realizarse en el seno de la Asamblea General de la OEA a pedido de un Estado Miembro.

Elección de comisionados

Relacionada al punto sobre la universalidad y la sede, Ecuador

propone como condición para ser electo comisionado, que el país del candidato haya ratificado o adherido a todos los instrumentos interamericanos sobre Derechos Humanos.

Código de conducta para Relatores

En el Informe del Grupo de Trabajo de Reflexión para el Fortalecimiento de los Derechos Humanos, se recomendó a la CIDH “el establecimiento de un Código de Conducta, que regule la gestión de las Relatorías”.

Medidas Cautelares

Ecuador considera que la competencia sobre el establecimiento de medidas cautelares debería corresponder únicamente a la Corte, y bajo ciertas condiciones muy precisas, ya que esta facultad de la Comisión, no consta en la Convención Americana de Derechos Humanos ni el Estatuto de la Comisión. Esta posibilidad está contemplada únicamente en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. Se trata de meras recomendaciones, no vinculantes, que se dictan sobre la base de lo dispuesto en el artículo 41 de la Convención, que otorga a la Comisión la facultad de adoptar cualquier acción necesaria para el desempeño de sus funciones.

Cabe mencionar que el artículo 63 de la Convención, en concordancia con el artículo 25 del Reglamento de la Corte, faculta a la Corte para intervenir y solicitar a un Estado adopte medidas provisionales

que eviten un daño irreparable a las personas, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia. La Corte puede solicitar a un Estado la adopción de medidas provisionales, de oficio, a petición de parte o a pedido de la Comisión, incluso si el caso aún no ha sido declarado admisible. Se trata de una acción expedita de carácter incidental respecto del procedimiento ante la instancia regular. Obviamente la Corte otorgará medidas provisionales únicamente si se cumplen los criterios que le otorgan competencia.

Este procedimiento en la Corte resulta más efectivo y beneficioso para las partes.

Mecanismo de Soluciones Amistosas

Ecuador sugiere que la solución amistosa y a la mediación entre Estado y víctima constituya una pieza fundamental en el engranaje de solución de las controversias en materia de derechos humanos.

Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales:

Al igual que lo que ocurre con las medidas cautelares, Ecuador considera que la competencia semi-judicial que actualmente ejerce la Comisión debe pasar a la Corte.

El modelo interamericano fue creado tomando como modelo el sistema europeo que tuvo inicialmente dos instancias: comisión y corte europea de derechos humanos. En 1998 Europa eliminó la Comisión y

fortaleció la Corte. La cual asumió las competencias de la comisión: declaración de admisibilidad, posibilidad de solución amistosa, investigación, entre otros.

En la actualidad el sistema interamericano de derechos humanos cuenta con dos instancias: la Comisión, de carácter político y prejudicial y la Corte, es decir un tribunal contencioso y consultivo. El sistema europeo cuenta únicamente con un Tribunal, cuyas sentencias son de cumplimiento obligatorio y sus resoluciones constituyen jurisprudencia para los Estados Miembros.

En el sistema interamericano, la Comisión podría mantenerse como apoyo a los Estados para temas de promoción, difusión y capacitación en derechos humanos. Inclusive podría receptor informes periódicos sobre los avances en derechos humanos en los Estados Miembros, si se quiere duplicar la labor de Naciones Unidas. Sin embargo, las instancias, prejudicial y judicial vinculante, deberían ser autónomas. La corte debería recibir y pronunciarse directamente sobre cualquier petición individual, lo cual garantizaría celeridad en el proceso e imparcialidad en sus sentencias.

Las dificultades para lograr los cambios en temas sustantivos como el financiamiento o la aplicación de medidas cautelares, ha dado lugar a que el Ecuador se plantee seriamente

la posibilidad de denunciar el Pacto de San José. Para ello será necesario contar con un foro regional adecuado que permita dar el seguimiento correspondiente a la protección de los derechos humanos en el Ecuador. Ese foro regional podría ser la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

AVANCES EN UNASUR

a. Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos

Ecuador fue uno de los impulsores de la creación de una instancia permanente de Derechos Humanos en UNASUR.

Es así cómo, en la Declaración del Consejo de Ministras y Ministro de Relaciones Exteriores de UNASUR, del 17 de marzo de 2012⁴, se tomó nota de la propuesta ecuatoriana de crear una coordinación de derechos humanos de UNASUR, y acordaron establecer un Grupo de Trabajo para estudiar una Propuesta sobre el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en UNASUR.

De conformidad con lo establecido en el Acta de la I Reunión del Grupo de Trabajo para estudiar una Propuesta sobre el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en UNASUR⁵, que se realizó el 31 de

4 Disponible en: <http://www.amersur.org.ar/Integ/DeclaracionUNASUR1203.pdf>

5 Disponible en: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/18259/1/acta_grupo.pdf

mayo y el 1 de junio de 2012, a fin de dar cumplimiento al mandato del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, se avanzó en la definición de los siguientes aspectos:

- “1- Se reafirmó el respeto irrestricto al carácter universal, indivisible e interdependiente de los Derechos Humanos como uno de los principios fundamentales del proceso de integración, recogidos en el Tratado Constitutivo de UNASUR.
- 2- En este contexto, se analizó la posibilidad de establecer una instancia suramericana encargada de coordinar la cooperación entre los Estados para garantizar y promover los Derechos Humanos y sus correspondientes políticas públicas a nivel regional, e impulsar la transversalidad de la perspectiva de Derechos Humanos en la acción de las instancias de UNASUR.
- 3- Se coincidió en que el tratamiento del tema de Derechos Humanos en UNASUR deberá evitar la duplicación de desarrollos normativos y de órganos de protección, supervisión o coordinación ya existentes a nivel universal o regional.
- 4- Se propuso que la instancia podrá recoger, según corresponda, la experiencia adquirida en la materia por los procesos de integración en la región, especialmente el MERCOSUR y la CAN, con la intención de identificar las acciones y temas que podrían representar una oportunidad para que UNASUR, en función de su membresía y mecanismos de concertación política, ofrezca un valor agregado para avanzar en la promoción y garantía de los derechos humanos en toda la región.
- 5- Preliminarmente, se entendió que existe la necesidad de fortalecer estrategias y acciones conjuntas para la promoción y garantía de derechos humanos a través de la concientización para la prevención en algunas temáticas que, por su naturaleza o el ámbito donde se abordan actualmente, no presentan avances concretos que generan un impacto significativo en nuestras sociedades. En ese contexto, la instancia señalada en el punto 2 podría significar una pla-

taforma para desarrollar acciones y estrategias conjuntas a través de la cooperación para el intercambio de mejores prácticas y la reflexión a partir, por ejemplo, de conferencias especializadas y/o actividades académicas (escuelas de derecho).

6- El Grupo de Trabajo acordó que en la reunión de Asunción del Paraguay, los días 13 y 14 de agosto de 2012, se tratarían los siguientes temas:

- a) Identificar los principales temas de Derechos Humanos que deberían ser tratados en un inicio de manera especializada en el ámbito de UNASUR, y definir formato y tipo de acciones que se esperan como producto de dicho tratamiento.
- b) Definir el tipo de instancia permanente que podría dar tratamiento al tema de Derechos Humanos, a la luz del art. 5 del Tratado Constitutivo de UNASUR.
- c) Avanzar en la elaboración de una propuesta sobre los incisos a) y b), para ser elevada al

Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, conforme al mandato recibido el 17 de marzo de 2012 relativo al tratamiento y promoción de los Derechos Humanos en UNASUR.”

La II Reunión del Grupo de Trabajo para estudiar el tratamiento y promoción de los Derechos Humanos en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), tuvo lugar el 17 y 18 de enero de 2013, en Lima, bajo la presidencia protémpore del Perú.

En esa ocasión, ese Grupo de Trabajo acordó recomendar al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR, la creación de una instancia permanente operativa que permita la transversalización de los derechos humanos, y la promoción y articulación de acciones que generen un impacto positivo en el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.

b. Grupo de Alto Nivel de Coordinación y Cooperación en Derechos Humanos

Mediante Resolución UNASUR/CMRE/Nº 1/2013, de 29 de agosto de 2013, el Consejo de Ministras y Ministros de

Relaciones Exteriores de UNASUR decidió crear el Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de UNASUR con el fin de que promueva “la transversalización de los derechos humanos en UNASUR a través de la promoción y articulación de acciones que generen un impacto positivo en el pleno goce y ejercicio de estos derechos en los Estados de la Unión”⁶.

Adicionalmente, se encargó a dicho Grupo de Alto Nivel:

[...] proponer una estrategia y acciones conjuntas que impulsen la cooperación entre los Estados respecto al cumplimiento de sus obligaciones de promoción, protección, garantía, respeto desarrollo de los derechos humanos, así como el fortalecimiento de sus políticas públicas en la materia, de acuerdo a sus realidades, bajo un enfoque de igualdad, inclusión, género, no discriminación, interculturalidad e intersectorialidad. Tales estrategias y acciones deberán estar enmarcadas dentro de los principios y normas

universales relativos a la promoción, protección y supervisión de los derechos humanos, alentando su desarrollo y complemento sin perjuicio de las responsabilidades preexistentes de nuestros países con los organismos de protección regionales y universales⁷.

La Presidencia protémpore fue asignada al Perú para el período 2013-2014. Ese país ya había ejercido esa posición en el período 2012-2013⁸.

UN SISTEMA SURAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En el seno del Grupo de Alto Nivel de Coordinación y Cooperación en Derechos Humanos de UNASUR se puede avanzar hacia el objetivo de establecer un sistema suramericano de derechos humanos, que se aleje de la instrumentalización política e injerencia de Estados Unidos que se observa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Para poder delinear una propuesta de Sistema Suramericano de Derechos Humanos es preciso definir una posición nacional con respecto a los distintos elementos que conformarían dicho sistema.

6 Resolución UNASUR/CMRE/N° 1/2013, de 29 de agosto de 2013, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, artículo 1. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/84/63/8463266b6b967506d928caeafd987250/D-DDHH-PROPUESTA-ARG-RESOLUCION-CREACION-GT-UNASUR.pdf>

7 *Ibidem*, artículo 2

8 Información sobre distribución de los Consejos Sectoriales de UNASUR. Disponible en: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/distribuci%C3%B3n-de-consejos-sectoriales-de-unasur>

i. Elementos Constitutivos

A fin de contar con un Sistema Suramericano de Derechos Humanos, en primer lugar se requiere definir el catálogo de derechos que los Estados Miembros se obligarían a cumplir. Además, se requiere adoptar un mecanismo suramericano de exigibilidad, que podría contemplar dos ámbitos: el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros, a través de la presentación de informes de cumplimiento por parte de los Estados y evaluaciones periódicas; y, por otro lado, el examen judicial de quejas individuales presentadas por los ciudadanos en contra de los Estados que violen los derechos humanos. También podría incluirse la posibilidad de demandas entre Estados Miembros.

Asimismo, se podría incluir un mecanismo vinculante para lograr que las corporaciones transnacionales cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos en particular en relación a abusos y violaciones a los mismos, y promover el establecimiento de mecanismos efectivos para remediar a las víctimas y posibilitar el acceso a la justicia de las comunidades afectadas, en caso en que tal remedio no se haya logrado en las jurisdicciones nacionales.

Casi todos los Estados suramericanos son parte de los Comités de derechos humanos de Naciones Unidas, a quienes presentan sus informes periódicos de cumplimiento. En ese contexto el sistema suramericano podría ser únicamente un órgano regional de carácter judicial: jueces que juzgan peticiones individuales o de Estado contra Estado. En caso de que se requiera un mecanismo suramericano de evaluación de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros, además del sistema judicial mencionado, se podrían conformar relatorías, comisiones o un sistema similar al Examen Periódico Universal donde los propios Estados reciban un informe general de otros Estados Miembros.

La normativa del sistema suramericano de derechos humanos debe incluir además de competencias y procedimientos, temas administrativos y financiamiento, en los que se deberá prestar atención a una equitativa distribución de los fondos asignados para la defensa y seguimiento de los distintos derechos humanos, y evitar desbalances como los que ocurren en el sistema interamericano.

En el ámbito suramericano es necesario contar con un instrumento que facilite el ejercicio real de derechos al ciudadano

común, en caso de expresa denegación de justicia por parte de los sistemas nacionales y cuando se hayan agotado todos los recursos internos.

ii. Propuesta de Hoja de Ruta

Paralelamente a las discusiones internas, habrá que promover en el seno de UNASUR, y particularmente con la Presidencia prótempore del Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de UNASUR, la definición de una Hoja de Ruta que podría incluir lo siguiente:

1. Elaboración y aprobación de la Carta Suramericana de Derechos Humanos y/o Convención suramericana de derechos humanos.
2. Elaboración y aprobación de un Reglamento de la Corte Suramericana de Derechos Humanos
3. Designación de jueces y de considerarlo pertinente, la conformación de comisiones y relatorías.
4. Primera evaluación de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros de UNASUR.
5. Campaña de difusión y promoción del sistema de quejas individuales a los nacionales de los Estados Miembros, pues actualmente el sistema interamericano es de difícil

acceso por desconocimiento, cuestiones económicas y logísticas.

CONCLUSIONES

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos adolece de una enfermedad crónica derivada de la presencia del mayor poder hegemónico del planeta, los Estados Unidos de América. Esa circunstancia no puede ser resuelta cambiando la sede de la CIDH, o modificando el financiamiento de las relatorías.

Se requiere contar con un espacio propio en el marco de la UNASUR para tratar el tema de los derechos humanos desde una óptica que reconozca nuestras realidades. La tarea no es fácil porque, por un lado, hay países en Suramérica que se resisten a abandonar el tutelaje de Estados Unidos, y por otro lado, existen países que temen que la creación de un Sistema Suramericano de Derechos Humanos podría no ofrecer las suficientes garantías de protección a los ciudadanos.

Cabe subrayar que el Ecuador no ha cuestionado la protección que brindan los instrumentos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es decir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto de San José. Por tanto, si el Ecuador toma la decisión de presentar una propuesta para la creación de un Sistema Suramericano de Derechos Humanos, los principios de dichos instrumen-

tos serían los mínimos garantizados, posibilitando la inclusión de otros derechos como los que se derivan del buen vivir, los derechos de las personas con capacidades especiales, de las personas migrantes, etc. Es decir, se debe demostrar que el Ecuador es un país de avanzada que busca profundizar en la protección de los derechos humanos en la región.