

Número 19, año 7, abril de 2014

# Aportes DPLF

Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)



**La reforma  
de la Comisión  
Interamericana de  
Derechos Humanos**

[www.dplf.org](http://www.dplf.org)

DPLF



La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es una pieza clave del sistema de promoción y defensa de los derechos humanos que tenemos en la región. Durante los dos últimos años, la Comisión ha atravesado un proceso —oficialmente denominado “de fortalecimiento”— que, por momentos pareció ser “de cuestionamiento”, y que, finalmente, ha alcanzado un cariz de reforma. Todo indica que los cambios introducidos como resultado de este proceso permitirán mejorar su desempeño, y adecuarlo a las necesidades actuales de la región. Pese a los dichos y contradichos que se escucharon durante el proceso, todos los involucrados en las discusiones resaltaron la importancia del trabajo realizado por la Comisión. Casi todas las voces reclamaron que haga más y mejor aquello que le compete, aunque los argumentos de los diferentes actores —gobiernos y sociedad civil— en ocasiones difirieran diametralmente. Sin duda, de la amplia discusión sostenida pueden extraerse muchos elementos de aprendizaje.

De allí que esta edición de AportesDPLF esté dedicada al examen de lo ocurrido durante esos dos años. Para iniciar esa revisión, contamos con los aportes de tres autores con alta representación institucional. J. Jesús Orozco, quien fungió como presidente de la CIDH durante los dos años que duró el proceso de fortalecimiento, es el primero en tomar la palabra. Lo siguen

Hugo de Zela, jefe de Gabinete del Secretario General de la OEA, y Emilio Rabasa, Representante Permanente de México ante la OEA. En sus textos, los tres describen el proceso desarrollado, desde la perspectiva propia de quienes han estado y siguen directamente expuestos a las discusiones sobre el perfeccionamiento de la CIDH<sup>1</sup>.

En seguida, presentamos seis visiones dedicadas a resaltar los puntos más críticos del proceso y el contexto político en el que se inscribe la CIDH. El minucioso recuento de Douglass Cassel se detiene en hechos significativos, no sólo para comprender el proceso sino para situarse frente al futuro. David Lovatón repara en el intento de mantener abierto el proceso de reforma de la Comisión y se pregunta por los alcances de este empeño. Ernesto de la Jara parte del reconocimiento de que el sistema interamericano se halla ante nuevas realidades que ve como un impulso hacia una Comisión distinta y mejor. Camilo Sánchez nos coloca frente a una mirada realista, que tiene algo de escéptica, para examinar el proceso y sus resultados, así como avizorar sus probables desenvolvimientos. Viviana Krsticevic y Alejandra Vicente, en un tono propositivo, apuestan por una Comisión que, a partir del proceso reciente, supere sus rendimientos en términos cualitativos. Este apartado empieza con un aporte personal que, además de narrar los momentos más importantes del proceso, muestra las discusiones y agendas detrás de lo visible.

Acerca de las medidas cautelares, uno de los temas recurrentes en las discusiones habidas durante ese proceso, Diego Rodríguez Pinzón ofrece un análisis técnico que puede ayudar a comprender tanto los cuestionamientos formulados en el debate como las reformas introducidas.

En torno a los actores clave, el análisis propuesto atiende a dos de ellos. Jamil Dakwar aborda el neurálgico asunto del papel que en el sistema tiene Estados Unidos, deteniéndose en su legitimidad y credibilidad. Juana Kweitel y Raísa Cetra hacen lo propio con los “muchos Brasil” que, conforme documentan, asomaron a lo largo del proceso recientemente atravesado por la Comisión.

Para la sección final de esta edición, se solicitó a autores calificados que profundizaran en ciertos aspectos cruciales a la hora de entender el pasado y el futuro del sistema interamericano de derechos humanos. Diego García Sayán, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y hasta diciembre de 2013 su presidente, ensaya un balance del trabajo de esa instancia, poniendo en relieve sus logros más relevantes. Gabriela Kletzel propone mirar a la Comisión y el sistema, pertenecientes a la OEA, en un contexto regional institucionalmente más poblado, en el que nuevas entidades asociativas reúnen a los países con objetivos tanto económicos como políticos. Daniel Cerqueira, oficial de programa senior de DPLF, comparte sus reflexiones acerca de las recientes conferencias de Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La edición concluye con una entrevista a Paulo Vannuchi, quien como comisionado recién incorporado responde con claridad las preguntas en torno a los desafíos que enfrenta la Comisión. De sus palabras salen algunas de las líneas de trabajo en las que quisiéramos ver en el futuro próximo a una Comisión que, dotada de mayores recursos, lleve a cabo su labor con mayor agilidad y eficiencia. Ese debería ser el resultado del esfuerzo de estos dos años que, habiendo tenido momentos difíciles y ocasionado algunos sinsabores, en definitiva puede ser positivo para la plena vigencia de los derechos humanos en la región.

**Katya Salazar**  
Directora Ejecutiva

<sup>1</sup> En razón del rol jugado por Ecuador durante el proceso de reforma, nos hubiera gustado contar con su aporte para esta edición de la revista. Lamentablemente, y a pesar de la reiteración del pedido, la respuesta de la misión de Ecuador ante la OEA fue que no habían recibido la autorización necesaria desde Quito.

## En este número

### El proceso de fortalecimiento. Miradas desde el interior

- P. 4** *J. Jesús Orozco*, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- P. 9** *Hugo de Zela*, Jefe de Gabinete de la Secretaría General de la OEA
- P. 13** *Emilio Rabasa*, Representante permanente de México ante la OEA

### Fortalecer o no fortalecer. Seis visiones del proceso

- P. 16** Entre la realidad y las apariencias  
*Katya Salazar*
- P. 20** La “tormenta perfecta”: cuenta y balance  
*Douglass Cassel*
- P. 25** Reforma de la CIDH: ¿la reforma eterna?  
*David Lovatón*
- P. 28** A un nuevo contexto, una nueva CIDH  
*Ernesto de la Jara*
- P. 32** La OEA y los derechos humanos después del fortalecimiento  
*Nelson Camilo Sánchez*
- P. 35** ¿Qué hace falta para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos?  
*Viviana Krstisevic y Alejandra Vicente*

### En el centro de la discusión

- P. 39** Medidas cautelares de la CIDH: sustento jurídico e importancia  
*Diego Rodríguez Pinzón*

### El papel de actores clave

- P. 44** Estados Unidos y los derechos humanos en la región: adquirir credibilidad y legitimidad en la acción  
*Jamil Dakwar*
- P. 48** Muchos Brasil  
*Juana Kweitel y Raísa Cetra*

### Exámenes del horizonte

- P. 52** Logros y retos interamericanos  
*Diego García Sayán*
- P. 56** El sistema interamericano frente a la nueva institucionalidad regional en derechos humanos  
*Gabriela Kletzel*
- P. 61** Las conferencias de Estados Parte de la Convención Americana: cuando las formas comprometen la sustancia  
*Daniel Cerqueira*
- P. 63** Nuevos desafíos para el sistema interamericano de derechos humanos. Entrevista al nuevo comisionado de la CIDH  
*Paulo Vannuchi*



**El proceso de  
fortalecimiento**  
**Miradas desde el  
interior**

*J. Jesús Orozco*

*Hugo de Zela*

*Emilio Rabasa*

## J. Jesús Orozco

Presidente de la CIDH e investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México



El 1° de agosto de 2013 entró en vigor la reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como a sus políticas y prácticas, según su Resolución 1/2013, de 18 de marzo del mismo año. La propia Comisión adelantó así su proceso de fortalecimiento, después de un amplio y

participativo periodo de consulta a las y los usuarios del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, el sistema), preservando sus atribuciones.

El 29 de junio de 2011, el Consejo Permanente de la OEA creó un *Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, cuyo informe fue adoptado el 25 de enero de 2012 por el propio Consejo Permanente. El texto contuvo 53 recomendaciones dirigidas a la Comisión, junto a otras dirigidas a los Estados miembros y a la Secretaría General de la OEA.

Un gran número de organizaciones de la sociedad civil manifestó su opinión sobre las recomendaciones formuladas. Por ejemplo, desde el 27 de enero de 2012, más de 90 organizaciones de derechos humanos suscribieron un comunicado en el que expresaron sus criterios acerca de las recomendaciones y plantearon la necesidad de abrir un espacio de diálogo para su discusión. Asimismo, el 28 de marzo de 2012, la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas, en una audiencia pública de la CIDH, expresó su opinión sobre algunas de las recomendaciones planteadas.

En el marco de su periodo de sesiones de marzo-abril de 2012, la Comisión decidió iniciar un amplio proceso de consulta a las y los usuarios del sistema, incluyendo a víctimas, Estados, organizaciones defensoras, académicos, expertos y otros sectores de la sociedad civil. Con tal motivo, después de un seminario preliminar celebrado en mayo en Washington, D.C., comisionados y comisionadas recorrimos el continente americano en busca de observaciones, ideas y críticas constructivas para fortalecer el sistema. En nuestro periplo realizamos diversos foros que siguieron la historia de la institucionalidad interamericana: se iniciaron en Bogotá, cuna de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en Santiago de Chile se recordó la creación de la Comisión Interamericana, y en San José de Costa Rica se conme-

moró la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La reunión celebrada en México convocó a las áreas sustantivas encargadas de la agenda del sistema interamericano en 21 Estados y a decenas de organizaciones de la sociedad civil, para un diálogo franco y sustancial. En Puerto España se reconoció la importancia de redoblar esfuerzos para incrementar la relevancia y el impacto del sistema en el Caribe.

Aun si la apreciamos sólo en números, la sucesión de actos que requirió el proceso de fortalecimiento es impresionante. Desde julio de 2011, comprendió:

- 51 documentos de posición estatal, con los puntos de vista de todos los Estados miembros;
- 98 documentos de posición, con los puntos de vista de más de un millar de organizaciones, individuos, instituciones académicas y otras entidades no gubernamentales;
- Un seminario de carácter hemisférico;
- Cinco foros regionales (Bogotá, Santiago, San José, México y Puerto España), en los que participaron más de 150 ponentes de la sociedad civil y representantes de 32 Estados;
- Tres audiencias públicas hemisféricas de la Comisión, en las cuales participaron los Estados miembros de la OEA y más de 70 organizaciones de la sociedad civil;
- Sendas opiniones del Comité Jurídico Interamericano y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos;
- 29 reuniones del Grupo de Trabajo Especial del Consejo Permanente;
- 15 sesiones regulares y especiales del Consejo Permanente;
- 37 sesiones de deliberación de la Comisión, incluida una reunión extraordinaria en San José;
- Una reunión de intercambio de opiniones con la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- Dos consultas públicas hemisféricas, y
- Una Asamblea General Extraordinaria de la OEA, de la que emanó su Declaración de 22 de marzo de 2013.

La inversión que las y los representantes permanentes ante la OEA, así como sectores amplios de la sociedad civil, hicieron en este proceso fue extraordinaria. Gracias al profesionalismo y seriedad de estas contribuciones, la Comisión contó con valiosos insumos para el desarrollo de sus trabajos.

## El programa de reforma

El contenido del programa de reforma atendió a tres principios fundamentales. El primero fue el de integralidad: el programa de reforma incluyó la consideración de todas y cada una de las centenares de recomendaciones y observaciones presentadas a la Comisión por víctimas, sociedad civil y Estados.

El segundo principio fue el de preservación del objeto útil de la Comisión: todas las recomendaciones fueron analizadas y escrutadas con un parámetro único, a través del cual la Comisión ponderó, detallada y cuidadosamente, cuál sería el resultado previsible de su implementación. Cuando este ejercicio objetivo, técnico e independiente llevó a la Comisión a la conclusión de que la medida propuesta beneficiaría la protección y la promoción de los derechos humanos, la Comisión la incluyó en su programa de reforma y diseñó su implementación completa.

Por último, este proceso se ha guiado por el principio de transparencia. La Comisión ha hecho accesible a todas las partes toda la información pertinente en forma oportuna y la mantiene en su página *web* al alcance de toda persona interesada.

El programa de reforma se divide en tres instrumentos: una reforma al Reglamento de la Comisión, un programa de posibles reformas al Plan Estratégico de la Comisión, y un programa de cambio de prácticas. A través de estos instrumentos, la Comisión se propone llevar a ejecución su programa de reforma en forma técnicamente idónea.

La reforma tiene el propósito de perfeccionar los mecanismos de los que dispone la Comisión para el cumplimiento de su mandato de promover y defender los derechos humanos en las Américas. Esta reforma aborda diferentes aspectos relacionados con: (i) medidas cautelares y solicitudes de medidas provisionales a la Corte Interamericana; (ii) el sistema de peticiones y casos; (iii) el monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región; (iv) la promoción; y (v) la universalidad.

## Medidas cautelares

Las reformas están orientadas a aumentar la publicidad y la difusión de los criterios para el otorgamiento, la ampliación, la modificación y el levantamiento de medidas cautelares, debiendo emitirse mediante resoluciones fundamentadas, dejando constancia de los votos de sus miembros e incorporando esta información en su página *web*. Asimismo, la Comisión evaluará periódicamente, de oficio o a solicitud de parte, las medidas cautelares vigentes, con el propósito de mantenerlas, modificarlas o levantarlas, así como para individualizar los beneficiarios de las mismas. Cabe mencionar que, antes de la entrada en vigor de las reformas, el Grupo de protección hizo una revisión exhaustiva de todas las medidas cautelares vigentes. Con el propósito de que este tipo de revisión se realice más a menudo, es

*Todas las recomendaciones fueron analizadas y escrutadas con un parámetro único, a través del cual la Comisión ponderó, detallada y cuidadosamente, cuál sería el resultado previsible de su implementación.*

necesario dotar al Grupo de protección de los recursos necesarios para tal fin.

El Reglamento reformado detalla los parámetros utilizados por la CIDH en la determinación de los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad para el otorgamiento de medidas cautelares, así como las circunstancias en las que solicita medidas provisionales a la Corte Interamericana. El propósito fundamental de la reforma es promover la certeza y la previsibilidad jurídicas, así como transparentar las razones de la Comisión en la materia. Nuestro deber será asegurar que tal certeza sea armónica con el objeto útil del procedimiento de protección, esto es, constituir un mecanismo eficaz para evitar que se concrete un daño irreparable contra las personas.

## Sistema de peticiones

Con relación al sistema de peticiones y casos, las reformas buscan dotar de mayor previsibilidad y eficacia a las decisiones sobre: priorización en el estudio y la admisibilidad de peticiones; criterios para el archivo de peticiones o casos; otorgamiento de prórrogas para el cumplimiento de recomendaciones emitidas en informes finales sobre el fondo; ampliación de los plazos para que las partes presenten observaciones, y acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo.

## Informe anual de la Comisión

En cuanto al monitoreo de la situación de países, la promoción y la universalidad, las reformas al Reglamento buscan perfeccionar el contenido de cada uno de los capítulos que integran el Informe Anual de la Comisión. A partir de 2013, el Informe dará cuenta del estado de ratificación de los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos y comunicará las actividades llevadas a cabo por cada relatoría y unidad temática.

Asimismo, el Informe incluirá una evaluación de la situación de los derechos humanos en el hemisferio y los principales avances, tendencias, problemas y desafíos para alcanzar el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en la región. El Reglamento reformado contiene una explicación detallada de la metodología, el procedimiento y las fuentes

*Debemos impulsar la ratificación o adhesión de la totalidad de los Estados a todos y cada uno de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, en lugar de la mitad de ratificaciones o adhesiones verificadas en el momento de aprobar la reforma.*

utilizadas en la elaboración del capítulo IV del Informe Anual, con relación al desarrollo de los derechos humanos en la región. El objetivo principal de esta reforma es mejorar la transparencia, al proporcionar información que sea más útil y accesible, a fin de asegurar que se cuente con un mecanismo útil de prevención, alerta, seguimiento y asesoramiento a los Estados, para beneficio de los derechos humanos de sus habitantes.

## Reglamento y plan estratégico

En el Reglamento de la Comisión se han incorporado diversas prácticas que ya se venían observando —por ejemplo, respecto de medidas cautelares o de los criterios de priorización en la sustanciación de peticiones y casos—, lo cual contribuirá a la seguridad jurídica, transparencia y previsibilidad de su actuación, así como a la rendición de cuentas, e incrementará así su legitimidad ante las y los usuarios del sistema.

En el marco de los periodos ordinarios de julio y octubre de 2013, si bien la Comisión se dedicó con mayor ahínco al cumplimiento de sus funciones sustantivas de protección y promoción de los derechos humanos, también identificó 43 compromisos adquiridos para la plena ejecución de la reforma (entre programas, modificación de prácticas, nuevas políticas, elaboración de guías o informes, aplicación de las nuevas normas reglamentarias, etc.). Más de 80% de tales compromisos están plenamente cumplidos o tienen un avance superior a la mitad; se espera cumplir con la totalidad de ellos en el transcurso de 2014, si bien algunos de ellos están condicionados a la obtención de recursos, como oportunamente advirtió la propia Comisión.

Uno de los compromisos más relevantes es la revisión y adecuación de nuestro Plan Estratégico, en el cual la Comisión ha decidido incorporar un programa para la reducción del atraso procesal. Esto será abordado por el pleno de la Comisión en su próximo periodo ordinario de sesiones, de marzo de 2014, para cuyo efecto sostendrá reuniones con Estados y representantes de la sociedad civil.

Con el comprometido e invariable apoyo de la Secretaría Ejecutiva, se está trabajando en el diseño del citado programa, que incluirá una nueva revisión de la organización interna de los tra-

bajos, así como de los mecanismos procesales alternativos, como la acumulación de peticiones (tal y como se realizó en un ejercicio piloto en el periodo de sesiones de julio de 2013) o los informes piloto, además de la ampliación del programa de pasantías bajo la supervisión de personal profesional de la Comisión.

Otro de los programas prioritarios es el referente a soluciones amistosas. La Comisión está revisando lo establecido actualmente al respecto en el Plan Estratégico, con el fin de reflejar el nuevo nivel de prioridad, los conceptos y la metodología de la Comisión en esta línea de trabajo.

## Retos del sistema interamericano

Debemos enfrentar y atender algunos retos fundamentales. Es prioritario avanzar en la universalización y lograr que los 35 Estados miembros de la Organización ratifiquen o se adhieran a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lugar de los 23 que actualmente son parte de ella, teniendo en cuenta que recientemente surtió efectos la denuncia de uno de ellos. Además, aspiramos a que se incremente el número de Estados que han reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana, a partir de los 20 actuales, hasta lograr que se alcance a la totalidad de los miembros de la OEA. En general, debemos impulsar la ratificación o adhesión de la totalidad de los Estados a todos y cada uno de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, en lugar de la mitad de ratificaciones o adhesiones verificadas en el momento de aprobar la reforma.

Nuestro sistema de petición individual requiere mantener su relevancia, ante un riesgo real de atrofia que se ha generado por el significativo incremento de las personas que acuden a la Comisión en busca de protección. Este fenómeno ocurre no necesariamente porque en democracia se hayan incrementado las violaciones a los derechos humanos, con respecto a lo que ocurría bajo regímenes autoritarios, sino por la mayor visibilidad y accesibilidad alcanzadas por el sistema interamericano. De ahí que, adicionalmente a nuestra reforma reglamentaria y al referido programa para la reducción del atraso procesal, la relevancia del sistema —y particularmente los efectos benéficos de la no repetición— depende exclusivamente de la implementación decidida y completa de las recomendaciones de la Comisión por los Estados. Esas acciones de implementación son las que conducen a la reforma legislativa y a la adopción de políticas públicas, incluyendo las de naturaleza judicial, para cumplir con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Resulta impostergable que los Estados asuman responsablemente el cabal cumplimiento de las decisiones de los órganos interamericanos.

La Comisión enfrenta también el reto constante de mantener delicados equilibrios y asegurar valores que a primera vista pueden parecer contradictorios entre sí. La Comisión, por ejemplo, reconoce su deber de aplicar de manera rigurosa los proce-

dimientos existentes para asegurar no sólo certeza jurídica sino también igualdad de armas y debido proceso. Al mismo tiempo, la situación de muchas de las víctimas que acuden al sistema nos obliga a mantener una razonable flexibilidad, dado que, en la mayoría de los casos, las partes que llegan a la Comisión no están en igualdad de condiciones, frente a los Estados, para defender sus derechos.

En este asunto, resulta relevante corregir, con datos concretos, algunas percepciones erróneas sobre el sistema interamericano. Alrededor de un tercio de las peticiones individuales presentadas ante la Comisión revelan apoyo de organizaciones de la sociedad civil; algunas de ellas con suficientes recursos y experiencia, y otras con menores recursos y experiencia ante el sistema. Otro tercio revela algún nivel de patrocinio letrado, que exhibe enormes variaciones en el nivel de dominio del procedimiento interamericano. No obstante, a las miles de peticiones restantes les da respaldo el puño y la letra de algunas de las personas más pobres, excluidas, olvidadas y desposeídas de la región, sin que exista para ellas posibilidad de asistencia letrada alguna en la etapa de estudio inicial.

La Comisión debe mantener un sistema de petición individual que reconozca estas asimetrías mediante la flexibilidad y la informalidad de sus procedimientos y garantizar —como intenta hacerlo mediante el fondo de atención a víctimas— que en el curso del procedimiento puedan igualarse las armas. Que no se extiendan al ámbito interamericano los obstáculos para el acceso a la justicia que desafortunadamente prevalecen en algunos países de nuestra región garantizará una contienda justa y equitativa,

## Los recursos disponibles y las demandas al sistema

Una inquietud siempre presente es la de los recursos con los que cuenta la Comisión para cumplir su mandato. Las consideraciones sobre la eficiencia del sistema no pueden enfocarse sólo desde la perspectiva de los resultados deseados sin atender a los medios que se requieren para lograrlos. Más y mejor promoción, avances y eficiencia en el procesamiento de peticiones y casos y en la adopción de medidas cautelares, son fines fundamentales que a todos nos convocan. Sin embargo, para lograr los ambiciosos objetivos propuestos, es necesario dotar al sistema de los recursos necesarios.

Algunos indicadores bastan para ilustrar la magnitud y variedad de exigencias que enfrenta el funcionamiento del sistema<sup>1</sup>: en diciembre de 2012, poco antes de que aprobara su reforma, la Comisión tenía la responsabilidad de realizar el estudio inicial

*Al inicio de 2014, la CIDH debía atender, con diligencia, profesionalismo y eficiencia, más de diez mil peticiones y casos, así como solicitudes de medidas cautelares.*

de más de 7,200 peticiones (a comienzos de 2014 ya eran más de 8,000); emitir pronunciamientos sobre admisibilidad en 1,150 y sobre el fondo en 550, así como dar seguimiento tanto a las recomendaciones contenidas en casi 200 informes de fondo como a los acuerdos firmados entre Estados y peticionarios correspondientes a 100 informes de solución amistosa. Cada año recibimos, y decidimos, más de 470 solicitudes de medidas cautelares, mientras damos seguimiento a un conjunto de otras 750 con estado procesal de medidas vigentes, solicitudes de información a los Estados o solicitudes de información a las y los peticionarios. En suma, al inicio de 2014, la CIDH debía atender, con diligencia, profesionalismo y eficiencia, más de diez mil peticiones y casos, así como solicitudes de medidas cautelares.

Adicionalmente, monitoreamos la situación de los derechos humanos en 35 Estados del continente; emitimos centenares de comunicados de prensa cada año; damos seguimiento a la situación de mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas afro descendientes; pueblos indígenas; defensoras y defensores de derechos humanos; personas migrantes y sus familias; personas privadas de libertad; lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, así como la situación de la libertad de expresión, habiéndose publicado en 2012 once informes temáticos sobre estas materias, además de un informe de país derivado de una previa visita *in loco*. Asimismo, tanto en 2012 como en 2013 celebramos, cada año, tres periodos ordinarios de sesiones, alrededor de 100 audiencias públicas y más de 50 reuniones de trabajo; realizamos una visita *in loco* del Pleno y más de 30 visitas de trabajo y promoción lideradas por comisionadas o comisionados en su calidad de relatores de país o relatores temáticos, así como múltiples seminarios y cursos de formación, además de una amplia gama de actividades de promoción. Todo esto refleja los desafíos y las distintas maneras como la Comisión protege y promueve los derechos humanos en el hemisferio.

Para atender a ese universo de asuntos, la CIDH cuenta con la dedicación que comprometemos siete miembros de la Comisión, quienes simultáneamente atendemos nuestros respectivos empleos en los países de los cuales somos nacionales. Además, contamos con el esmerado y comprometido apoyo de una Secretaría Ejecutiva dotada con recursos de la OEA para contra-

<sup>1</sup> Desde su Plan Estratégico publicado en 2011, la Comisión ha hecho transparentes sus compromisos de productividad y rendición de cuentas a todos los actores del sistema; algunos de estos contenidos serán revisados y actualizados en 2014 como parte de nuestro programa de reforma.

*Si queremos perfeccionar el sistema no basta con sugerir mejores resultados. Es necesario que esos resultados se adecuen a los medios y, en consecuencia, es indispensable fortalecer dichos medios.*

tar —en diciembre de 2012, antes de que aprobáramos nuestra reforma— a 17 abogadas o abogados y a otras 15 personas, entre profesionales, funcionarios y personal de apoyo. El presupuesto regular de la OEA permitió entonces contar únicamente con 32 profesionales y miembros del personal administrativo, es decir, un número menor que el total de países que la integran. Ciertamente que gracias a los esfuerzos de recaudación de recursos externos, que gestiona la propia Comisión, a diciembre de 2012, habíamos podido contratar otros 15 abogados o abogadas, pero esos otros abogados, contratados con fondos externos, no tenían garantizada su permanencia y debían responder por proyectos específicos que no siempre coincidieron con la carga laboral regular.

Según esos datos, cada abogada o abogado de la Comisión Interamericana —sea cubierto por la OEA o por fondos específicos extraordinarios— tendría a su cargo más de 300 expedientes de asuntos que ameritan, cada uno de ellos, una actuación profesional atenta, cuidadosa y eficiente. Aparte de esta labor, el mismo equipo humano debe apoyar, con una porción importante de su tiempo, las tareas de monitoreo y supervisión en más de un país de la región, la elaboración de informes temáticos y las actividades de promoción que la Comisión adelanta. Adicionalmente, cada uno de los proyectos de acuerdo, medida, comunicado o informe que genera la Comisión debe ser elaborado por el mismo personal tanto en inglés como en español para su ponderación en el Pleno, dada la conformación actual de la Comisión.

Es constante y profunda preocupación para el personal y los miembros de la Comisión, así como una lamentable e injusta zozobra para las víctimas y demás usuarios del sistema, el exce-

sivo tiempo que frecuentemente transcurre para la atención y el seguimiento de los diversos mecanismos a cargo de la Comisión. No obstante ello, y aun cuando somos conscientes del permanente desafío de ser más eficaces y eficientes, si comparamos los escasos recursos públicos que se asignan a la Comisión con el significativo impacto regional de sus labores de protección y promoción de los derechos humanos —incluyendo las recurrentes reformas normativas y las políticas públicas renovadas en los diversos Estados con motivo de sus decisiones—, cabe sostener que es una de las instituciones más productivas y necesarias en nuestra América.

Con estos indicadores, es razonable pensar que si queremos perfeccionar el sistema no basta con sugerir mejores resultados. Es necesario que esos resultados se adecuen a los medios y, en consecuencia, es indispensable fortalecer dichos medios. En otras palabras, además del importante programa de reforma adelantado por la Comisión, una pieza clave de todo este proceso es el aumento de los recursos permanentes destinados para que la propia Comisión pueda cumplir con la tarea encomendada por los Estados de la región, de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las y los habitantes de las Américas.

## A modo de conclusión

La Comisión ha sido receptiva a las recomendaciones y observaciones de las y los usuarios del sistema, para lo cual ha adelantado las reformas a su Reglamento, políticas y prácticas, que contribuirán a hacer más efectiva y eficiente la protección de los derechos humanos en la región. Sin embargo, el auténtico fortalecimiento del sistema interamericano pasa por atender los tres aspectos que la Comisión invariablemente ha señalado en todos y cada uno de sus mensajes a la Asamblea General de la OEA, con ocasión del informe anual a cargo de su presidente, desde hace más de diez años. Esos tres factores son: (i) la universalización y consecuente adopción de todos los instrumentos interamericanos por parte de todos los Estados miembros de la OEA, (ii) la ampliación del financiamiento regular de la OEA para que los órganos interamericanos estén en aptitud de cumplir con mayor oportunidad la alta misión encomendada, y (iii) la cabal implementación, por los Estados, de todas y cada una de las decisiones adoptadas por los órganos interamericanos. ■

## Hugo de Zela

Jefe de Gabinete de la Secretaría General de la OEA



Tuve el privilegio de participar en el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, el proceso) en dos momentos. En un comienzo, como presidente del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente<sup>1</sup> donde se negoció este importante tema, y luego como Jefe de Gabinete en la Secretaría General de la OEA. Ello me permitió ser a la vez parte y testigo cercano de este trascendente proceso, por lo que este artículo es un testimonio personal acerca de cómo se desarrolló y cuáles son sus principales conclusiones y enseñanzas.

En sus más de 50 años de existencia, el sistema interamericano de protección de derechos humanos (en adelante, el sistema) ha experimentado transformaciones de envergadura. Sus orígenes se confunden con los de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en 1948, cuando se adoptaron la Carta constitutiva de la OEA, en Bogotá, Colombia, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Once años después, en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile en 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que entró en funciones en 1960. Durante más de 20 años, la Comisión funcionó como único mecanismo de protección de los derechos humanos, hasta que inició sus funciones la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 1979.

Desde su origen, la evolución del sistema se ha dado en contextos de alta politización, pues la paulatina consolidación de un sistema interamericano que poco a poco empezó a generar repercusiones al interior de los Estados miembros produjo, como contraparte, reacciones para limitar su capacidad de acción, especialmente en los momentos iniciales en los años setenta. Estas circunstancias externas a la Comisión fueron ge-

nerando una tensión histórica permanente entre la Comisión, por un lado, que ha querido diversificar y ampliar su ámbito de actuación y el alcance del concepto de “derechos humanos”, y los Estados miembros, siempre atentos a cualquier cuestionamiento “foráneo” que pudiera ser visto como una injerencia en sus asuntos internos.

Esta tensión no resuelta se tradujo en un decreciente nivel de diálogo entre la Comisión y los países. Si bien formalmente cada año se sostenían rutinarias reuniones en las cuales la CIDH presentaba sus informes anuales para que los mismos fueran “evaluados” colectivamente por los Estados, por lo general este proceso no producía un análisis detenido de la marcha del sistema, con una visión de mediano y largo plazo. Esta situación se tradujo en un nivel importante de falta de comprensión por ambos lados y de frecuentes suspicacias y malentendidos sobre las motivaciones de algunas acciones.

En ese contexto se produjeron dos hechos políticos a comienzos del año 2011 que tuvieron una repercusión directa en el inicio del proceso que se describe en el presente artículo. El primero, la necesidad de nombrar a un nuevo secretario ejecutivo de la Comisión y la consecuente discusión acerca de cómo debería ser el procedimiento para hacerlo y, de otro lado, la adopción por la CIDH de la Medida Cautelar MC 382/10—“Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú”, Pará, Brasil<sup>2</sup>. Ambos hechos evidenciaron puntos de vista divergentes entre la Comisión y los Estados miembros.

Esta situación fue discutida extensamente, de manera formal y en reuniones privadas, por los cancilleres de los países miembros de la OEA en su Cuadragésima Primera Asamblea General, celebrada en San Salvador, en junio de 2011, y como resultado de ello se decidió enfrentar el tema. Esto se expresó en la declaración del presidente de esa Asamblea—ratificada por el plenario—, que encomendó “al Consejo Permanente que profundice el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema y presente sus recomendaciones a los Estados Miembros a la brevedad posible”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> El Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos creó el 29 de junio de 2011 el “Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH”. Ver: Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Doc. GT/SISTEMA/SA.1/11 rev.1, 18 de julio de 2011, tercer párrafo no numerado.

<sup>2</sup> CIDH. MC 382/10, Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil, 1 de abril de 2011, disponible en: [<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>]. Consultado: 27 de noviembre de 2013.

<sup>3</sup> Asamblea General de la OEA, Cuadragésimo primer período ordinario de sesiones, 5 al 7 de junio de 2011, San Salvador, El Salvador, Doc. OEA/Ser.P,

*... el secretario general de la OEA intentó, desde un primer momento, impulsar el objetivo final del proceso, es decir el fortalecimiento del sistema, aunque esa declarada intención fue en un inicio tergiversada.*

Poco después, el 29 de junio de 2011, se creó en el Consejo Permanente el “Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del SIDH”. El Grupo inició sus trabajos en un ambiente de desconfianza entre los Estados miembros y la Comisión. Esta situación fue alimentada por múltiples manifestaciones en la prensa regional, de instituciones, personas y ONG dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, que caracterizaron este proceso como un intento por “destruir” o al menos “debilitar” al sistema.

En ese clima poco constructivo se trabajó durante la primera etapa de tareas del Grupo, que se concentró inicialmente en resolver el asunto de la designación del nuevo secretario ejecutivo. Finalmente, luego de múltiples negociaciones, marcadas por la intransigencia de las partes, se pudo construir una fórmula de solución que resolvió ese problema específico y que, al hacerlo, demostró que con buena voluntad era posible lograr acuerdos sustantivos que, respetando la autonomía e independencia de la Comisión, pudieran al mismo tiempo atender las legítimas aspiraciones de los Estados miembros.

En ese contexto, el secretario general de la OEA intentó, desde un primer momento, impulsar el objetivo final del proceso, es decir el fortalecimiento del sistema, aunque esa declarada intención fue en un inicio tergiversada. Así lo declaró en varias ocasiones y particularmente lo reiteró en el Consejo Permanente en julio de 2011 cuando dijo: “No hay ninguna intención de modificar la Convención Interamericana en Derechos Humanos, ni para quitarle autonomía a la Comisión, ni para crear otras instancias que puedan limitarla”<sup>4</sup>. Un año después, en Costa Rica, en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, reiteró que “este proceso que hemos iniciado es tan importante, permite acercar a los países al sistema interamericano de derechos humanos, per-

mite fortalecerlo, identificar medidas necesarias o deseables para que pueda cumplir mejor su función de promoción y protección de los derechos humanos, permite sugerir a los países los pasos necesarios para la agilización del sistema”<sup>5</sup>.

De otro lado —y reconociendo que es un aspecto que debe aún mejorarse— el Grupo diseñó un esquema de negociación que aseguró la participación de todos los actores del sistema, es decir, los Estados miembros, la Comisión Interamericana y los usuarios del sistema. Este mecanismo permitió ir generando paulatinamente un clima inclusivo, más conducente al fortalecimiento del sistema. Es así que, el 13 de diciembre de 2011, el Grupo de Trabajo adoptó su Informe Final para elevarlo a consideración del Consejo Permanente<sup>6</sup>. El Consejo Permanente, a su vez, aprobó el documento con fecha 25 de enero de 2012. Su principal contenido estuvo dirigido a la Comisión: de las 67 recomendaciones, 53 se dirigieron a ésta.

Cabe resaltar que, como demostración del nuevo clima que se había generado, la Comisión recibió estas recomendaciones, en sus propias palabras, “con espíritu abierto y constructivo”<sup>7</sup>. El 9 de abril transmitió al Consejo Permanente el “Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos”<sup>8</sup>. Luego, el 23 de octubre de 2012<sup>9</sup>, después de un proceso interno de evaluación y estudio, entregó su contestación al Consejo Permanente, en la que respondió positivamente, en gran medida, a las recomendaciones que el grupo de trabajo le dirigió.

<sup>5</sup> Organización de los Estados Americanos, Discurso del Secretario General de la OEA en el XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 12 de septiembre de 2012, disponible en: [[http://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=12-0064](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0064)]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

<sup>6</sup> Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente. (Adoptado por el Grupo de Trabajo en su reunión del 13 de diciembre de 2011), disponible en: [<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

<sup>7</sup> CIDH, Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, 18 de marzo de 2013, párr. 4.

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 8 de abril de 2012, disponible en: [<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/PosicionFortalecimientoSPA.pdf>]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

<sup>9</sup> CIDH, Proceso de Reforma – 2012, respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 23 de octubre de 2012, disponible en: [<http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf>]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

AG/INF. 478/11, 29 de junio de 2011.

<sup>4</sup> Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Doc.OEA/Ser.G GT/SISTEMA/INF-1/11 corr.1, 25 de julio de 2011, p. 2, disponible en: [[www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/docs/CP27295S04.doc](http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/docs/CP27295S04.doc)]. Consultado: 27 de noviembre de 2013.

La Asamblea General de la OEA, en su Cuadragésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones, celebrado en Cochabamba, Bolivia, en junio de 2012, acogió el informe del Grupo de Trabajo y encargó al Consejo Permanente que, sobre la base de dicho documento, “formulara propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas”<sup>10</sup>.

El Consejo Permanente estableció un plan de trabajo<sup>11</sup>, con miras a cumplir el encargo formulado por la Asamblea General. El proceso no fue fácil, toda vez que el mandato contenido en el punto resolutivo 2, consistente en “[e]ncargar al Consejo Permanente que, sobre la base del informe, formule propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas”, fue objeto de interpretaciones variadas.

Sin embargo, la virtud principal que tuvo esa decisión de la Asamblea General fue poner un límite preciso a lo que colectivamente se entendió como el resultado del proceso. Luego de un largo período de negociaciones, todos los actores involucrados —principalmente los países que aprobaron unánimemente las recomendaciones y la Comisión, que las respondió— concordaron tácitamente en que esas y no otras eran las conclusiones finales de este largo y difícil camino. Quedó así, para usar un símil deportivo, debidamente marcada la cancha de juego. Esto es particularmente importante para entender etapas posteriores del proceso.

Cuando se inició la negociación para la formulación de las propuestas requeridas por la Asamblea General, se planteó entonces este como el tema inicial a debatir. Algunos países querían revisar, para eliminar o añadir, las recomendaciones adoptadas por la Asamblea General mientras que otros se negaban a discutir lo que se apartara de las mismas. Esta discusión no hizo sino reflejar los puntos de vista divergentes que existen en la región y, en particular, en la OEA, sobre el papel, el alcance y el ámbito de acción que debe tener el sistema.

La continuación de la negociación generó también un proceso paralelo, pues un grupo de Estados decidió auto convocarse a “reuniones de los Estados Parte de la Convención Americana

*Luego de un largo periodo de negociaciones, todos los actores involucrados —principalmente los países que aprobaron unánimemente las recomendaciones y la Comisión, que las respondió— concordaron tácitamente en que esas y no otras eran las conclusiones finales de este largo y difícil camino.*

sobre Derechos Humanos”, bajo el argumento de que este proceso debía ser liderado por los Estados que estuvieran realmente comprometidos con el sistema, lo cual —afirman— se evidencia a través de su condición de “partes” en la Convención. Se tuvo conocimiento de la realización de dos reuniones oficiales, en Guayaquil, Ecuador, el 11 de marzo de 2013<sup>12</sup> y en Cochabamba, Bolivia, el 14 de mayo de 2013<sup>13</sup>. La intención declarada fue generar posiciones de consenso y expresarse de manera conjunta en el marco de la OEA. En la práctica ello ocurrió solamente en algunas ocasiones.

Finalmente, el 22 de marzo de 2013 se celebró en la sede de la OEA el Cuadragésimo Cuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, en el cual se adoptó la resolución denominada “Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”<sup>14</sup>.

Mirado en retrospectiva, el proceso marcó un hito dentro de la evolución del sistema y, a más de medio año de su conclusión, hay algunos aspectos tanto formales como de fondo dignos de destacar. En primer lugar, creo que se puede afirmar que se ha dado un cambio de paradigma en las relaciones entre los Estados y la Comisión. Hoy existe un diálogo efectivo, en

<sup>10</sup> Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, Seguimiento de las Recomendaciones del “Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012), Doc. AG/RES. 2761 (XLII-O/12), disponible en: [http://www.oas.org/consejo/sp/reflexion.asp#grupo]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

<sup>11</sup> Organización de los Estados Americanos, Plan de Trabajo para la Implementación de la Resolución AG/RES 2761 (XLII-O/12) “Seguimiento de las Recomendaciones del Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. (Aprobado por el Consejo Permanente durante la sesión celebrada el 10 de septiembre de 2012, Doc. OEA/Ser G CP/doc. 4787/12 rev. 4 corr. 1, 19 de septiembre de 2012, disponible en: [http://www.oas.org/consejo/sp/reflexion.asp#Grupo]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

<sup>12</sup> Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración de Guayaquil, 11 de marzo de 2013, disponible en: [http://scm.oas.org/pdfs/2013/CP30466S.pdf]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

<sup>13</sup> Segunda Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración de Cochabamba, 14 de mayo de 2013, disponible en: [http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/14-05-13\_delcaracion\_cochabamba.pdf]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

<sup>14</sup> Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, Cuadragésimo Cuarto Período Extraordinario de Sesiones, 22 de marzo de 2013, Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. (Aprobada en la sesión plenaria, celebrada el 22 de marzo de 2013, y revisada por la Comisión de Estilo), Doc. OEA/Ser.P AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1, 23 de julio de 2013, disponible en: [http://www.oas.org/consejo/sp/reflexion.asp#Grupo]. Consultado: 28 de noviembre de 2013.

*Las necesidades de protección de los derechos humanos de los ciudadanos de la región han evolucionado y se han incorporado nuevas temáticas que superan el contexto histórico tradicional de la protección de los derechos humanos en América Latina.*

un marco de mayor respeto, en el que se hacen esfuerzos por una mejor comprensión de los puntos de vista divergentes. Hay también, como fruto de las largas y profundas discusiones de los últimos años, un entendimiento más acabado de la riqueza y complejidad de nuestro sistema y del rol que le cabe a la OEA en su fortalecimiento. Efectivamente, en el transcurso del proceso quedó evidenciado que las necesidades de protección de los derechos humanos de los ciudadanos de la región han evolucionado y se han incorporado nuevas temáticas que superan el contexto histórico tradicional de la protección de los derechos humanos en América Latina. Teniendo esto último en cuenta, hay, en tercer lugar, un convencimiento generalizado de que el esfuerzo por mantener y ampliar los canales de diálogo debe ser permanente y que este diálogo debe darse, inclusive y sobre todo, acerca de los temas más controversiales.

Cabe destacar también que la duración del proceso —más de dos años— permitió abordar cada uno de los temas de la agenda con especial dedicación, lo que permitió ir aclarando y acercando posiciones. De particular importancia fue su amplitud, con la participación de todas las partes, actores y usuarios del sistema. Estos aportes de fuentes y visiones diversas contribuyeron en gran medida a enriquecerlo.

Es importante destacar que, de manera paulatina, a medida que se avanzaba en la negociación, se pudo percibir un

ánimo progresivamente constructivo. Cada una de las partes involucradas fue capaz de flexibilizar sus posiciones, al existir la convicción colectiva de que lo que se buscaba era efectivamente el fortalecimiento del sistema y que ello solo se lograría con el aporte de todos. Esta convicción generó una voluntad de consenso que se tradujo en resultados tangibles, orientados a identificar debilidades y mejorar los procesos y mecanismos del sistema destinados a la promoción y defensa de los derechos humanos en el hemisferio.

Cabe destacar también la forma en que se adoptaron las decisiones que resultaron del proceso, mediante resoluciones de la propia CIDH, con el apoyo de los Estados miembros, como una demostración del respeto por la autonomía e independencia de la Comisión y como evidencia de que el diálogo había producido cambios.

Todo ello se recogió en las decisiones adoptadas por la Asamblea General Extraordinaria de marzo de 2013 que, en general, fue percibida como la culminación del proceso de reforma, para pasar a la siguiente etapa, es decir, a la implementación por parte de la Comisión de las reformas adoptadas por consenso, y por parte de los Estados miembros a trabajar para el logro del pleno financiamiento del sistema mediante el Fondo Regular de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Finalmente, se puede afirmar que el carácter evolutivo de los derechos humanos y las cambiantes realidades políticas y económicas en la región harán ciertamente necesarias evaluaciones periódicas sobre el funcionamiento del sistema. Lo importante es que, a partir de las experiencias aprendidas en este proceso, se ha podido comprobar que el diálogo abierto e inclusivo y la disposición a encontrar fórmulas de consenso generalizadas, son herramientas indispensables para que la ciudadanía de la región pueda contar con un mecanismo efectivo de protección de sus derechos humanos. ■



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a [aportes@dplf.org](mailto:aportes@dplf.org).

## Emilio Rabasa<sup>1</sup>

Representante permanente de México ante la OEA



**E**l proceso de reflexión que tuvo lugar en la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 2011 a 2013 marcó un nuevo hito en los constantes esfuerzos por fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, el sistema) y desembocó en valiosos resultados concretos —algunos más tangibles que otros— para el propio sistema y para sus usuarios. Lo más valioso de tal proceso fue que puso en relieve, desde una óptica política, la vigencia y relevancia que el continente asigna al sistema y a los órganos que lo operan.

A lo largo de más de 21 meses, y atravesando por distintos ejercicios y etapas, la OEA se enfrascó en discusiones que, si bien se centraron principalmente en explorar y recomendar medidas que contribuyesen al perfeccionamiento de distintos aspectos del funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH), también abarcaron cuestiones más amplias en relación con los considerables retos que enfrenta el sistema para cumplir de forma óptima con la tarea a su cargo. Después de una sucesión de decenas de sesiones de los órganos políticos de la OEA, de otras tantas de la CIDH, de numerosos eventos y foros en diversas ciudades del continente, y de documentos oficiales, pronunciamientos y contribuciones por escrito por parte de la membresía, de los órganos del sistema y de la sociedad civil y usuarios, el proceso concluyó formalmente el 22 de marzo de 2013. En una asamblea general extraordinaria de la OEA se adoptó entonces, por consenso, la Resolución AG/Res.1 (XLIV-E/13), “Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”<sup>2</sup>.

Sin pretenderse aquí describir todos los acuerdos adoptados en dicha ocasión y sin entrar en particularidades que el estudioso del sistema podrá consultar en numerosas fuentes, cabe preguntarse: ¿cuáles fueron los resultados concretos que arrojó el mismo? En el presente artículo identificamos dos de ellos, especialmente por la relevancia que tienen de cara al futuro.

### Certeza jurídica en los procedimientos

El primer resultado se encuentra, de manera muy tangible, en el espíritu y contenido de las enmiendas aprobadas por la CIDH a sus disposiciones reglamentarias, políticas y prácticas institucionales. Estas enmiendas estuvieron destinadas a atender las recomendaciones formuladas por los Estados miembros de la OEA, tras haber recogido las opiniones de todos los usuarios del sistema por igual, y de las cuales la Asamblea General tomó nota.

Desde las primeras discusiones que tuvieron lugar en 2011, mientras la membresía evaluaba distintos aspectos del funcionamiento de la CIDH, una de las principales inquietudes de la gran mayoría de los países estaba referida a la necesidad de que los métodos y procedimientos de trabajo de la CIDH revistiesen y procurasen generar mayor certeza jurídica entre los usuarios. El grueso de las recomendaciones sobre las temáticas de medidas cautelares, cuestiones de procedimiento del sistema de peticiones, e incluso sobre el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, coincidieron en la exigencia de que el órgano interamericano (i) detalle de forma clara y objetiva los criterios sobre los cuales orienta sus decisiones, (ii) establezca y dé a conocer el fundamento y motivación de estas —es decir, que comparta las consideraciones jurídicas a las que hubiese arribado sobre la base fáctica—, y, en general, (iii) que sujete sus atribuciones y mecanismos a las reglas y los estándares conocidos por los usuarios. Esto contribuiría tanto a evitar en el trámite de asuntos diversas situaciones y cuestiones que muchas veces propiciaban interrupciones entre los Estados y la Comisión, como a facilitar la

<sup>1</sup> La preparación del presente artículo contó con la colaboración de Pablo Monroy Conesa, encargado de asuntos jurídicos y derechos humanos en la Misión de México ante la OEA.

<sup>2</sup> La inmensa mayoría de documentos y contribuciones por escrito relacionadas con el proceso de reflexión puede ser consultada en las siguientes fuentes oficiales de la OEA y de la CIDH: Consejo Permanente de la OEA, Proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: [<http://www.oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>]. Consultado: 10 de febrero de 2014; y: CIDH, Proceso de fortalecimiento de la CIDH, disponible en: [<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>]. Consultado:

10 de febrero de 2014. Conviene, como mínimo, registrar cuatro documentos esenciales: (i) el Informe final con recomendaciones del Grupo de Trabajo *ad hoc* del Consejo Permanente (aprobado por consenso el 25 de enero de 2012); (ii) la respuesta de la CIDH a las recomendaciones que se le formularon en dicho informe (que circuló el 23 de octubre de 2012); (iii) la resolución de la CIDH que aprobó enmiendas a su Reglamento, políticas y prácticas (Resolución 1/13 del 18 de marzo de 2013); y (iv) la citada resolución adoptada en el 44° Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

*La adopción de éstas enmiendas representó un primer paso muy significativo, pero aún es necesario constatar cómo estas van siendo implementadas y maduran en la práctica, a fin de determinar su idoneidad y capacidad para resolver las preocupaciones que las originaron.*

recepción y el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones adoptadas por el órgano.

Sensible a esas preocupaciones, desde su primera respuesta al Informe con recomendaciones de los Estados miembros, la CIDH anunció acciones que emprendería para perfeccionar y ajustar su marco de actuación así como el alcance y las particularidades de sus mecanismos, de modo que garanticen mayor predictibilidad para todos los usuarios. Muchas de las reformas reglamentarias, de políticas y prácticas que aprobó la CIDH en marzo de 2013 se abocaron: a definir conceptos; fijar criterios y parámetros a ser considerados por el órgano y sus relatorías y entidades; modificar mecanismos y contemplar la elaboración de estudios y actividades que difundan y permitan entender de mejor forma métodos y procedimientos de trabajo, partiendo de su justificación y explicando la finalidad que persiguen. Un ejemplo claro de ello fueron las modificaciones adoptadas al artículo 25° del Reglamento de la CIDH, así como a las políticas y prácticas en la materia, mediante las cuales se intentó precisar aún más el mecanismo de medidas cautelares, que si bien ha probado ser una herramienta ágil y valiosa para proteger a personas y derechos en situaciones de riesgo, también suponía dificultades de implementación para los Estados.

La adopción de estas enmiendas representó un primer paso muy significativo, pero aún es necesario constatar cómo estas van siendo implementadas y maduran en la práctica, a fin de determinar su idoneidad y capacidad para resolver las preocupaciones que las originaron. Lo cierto es que, a casi seis meses de la entrada en vigor de las reformas, comienzan a apreciarse cambios en los procedimientos del órgano, que apuntan en buena dirección. Como botón de muestra, a partir de agosto pasado los Estados reciben resoluciones razonadas, fundadas y motivadas jurídicamente, respecto del otorgamiento de medidas cautelares frente a una situación de gravedad, urgencia y con posibilidad de daño irreparable; en tales decisiones, la información sobre los hechos aportada por las partes es ponderada frente a las disposiciones normativas, los criterios definidos y los estándares desarrollados, entre otras cuestiones. Gracias a resoluciones de este tipo, los Estados estarán en mejores condiciones de entender una determinada decisión y de atacar las

causas de riesgo identificadas, al tiempo de proteger mejor a los beneficiarios de las medidas.

Otro cambio notable fue la creación formal del Grupo de Trabajo sobre Soluciones Amistosas en el seno de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, y la celebración, durante el segundo semestre de 2013, de dos seminarios sobre el mecanismo de soluciones amistosas<sup>3</sup>, destinados a dar a conocer aún más esta valiosa figura, precisar su naturaleza y alcance, y promover su mayor utilización en virtud de las numerosas ventajas que supone, despejando dudas y aclarando equívocos sobre su empleo para solucionar conflictos<sup>4</sup>.

## Mayor interlocución

El segundo resultado del proceso no es, probablemente, tan evidente o perceptible como el anterior, pero tiene igualmente repercusiones sumamente positivas. Gracias a la constante interacción entre los Estados miembros y la CIDH durante esos dos años, y a la disposición mostrada por todos, fue posible restablecer un diálogo franco, abierto y, sobre todo, fluido entre ambas partes. No podría sostenerse que anteriormente la comunicación fuese inexistente o se encontrase totalmente fracturada, pero lo cierto es que, previamente al inicio de las discusiones y por diversos motivos, ésta registraba insuficiente frecuencia, un bajo nivel de efectividad —en tanto que producía poco entendimiento—, y se daba en un contexto de precaria confianza mutua.

Conforme avanzó el proceso y se profundizó el diálogo, esas condiciones fueron revirtiéndose, cediendo lugar a razones y argumentos, ya fuese sobre el porqué de ciertos mecanismos o bien sobre las dificultades que generaban algunas cuestiones relacionadas con tales mecanismos. No debe pasarse por alto que, previamente a la Asamblea General Extraordinaria de marzo de 2013, e incluso durante esta, primaban diferencias de opinión sobre la postura que debían asumir los órganos políticos de la OEA respecto de las enmiendas aprobadas por la CIDH y sobre la conclusión del proceso en general; esto era así, a pesar de que en ese momento ya existían numerosos puntos de acuerdo entre la membresía y el órgano sobre algunas medidas que debían adoptarse para optimizar el funcionamiento del sistema, pero también sobre los retos más apremiantes que aún enfrenta éste. Desde el punto de vista de México, la necesaria interlocución ha

<sup>3</sup> Primera Conferencia Interamericana de Intercambio de Buenas Prácticas en Soluciones Amistosas, Antigua, 7 y 8 de junio de 2013; y: Primer Seminario Nacional sobre el Mecanismo de Soluciones Amistosas, Ciudad de México, 14 y 15 de octubre de 2013.

<sup>4</sup> El mecanismo de solución amistosa de ninguna manera entraña cesión alguna de derechos, y se aleja de la capitulación de cualquiera de las partes. Se trata de una efectiva herramienta de diálogo para entender las posiciones entre contrarios —aquello que Octavio Paz llamó “la otredad”— y buscar un espacio para una solución mutuamente conveniente que incluso permita modificar el status quo que provocó la afectación de los derechos humanos. El alcance de su trascendencia debe valorarse.

sido renovada, se mantiene con la misma tónica hasta el día de hoy y promete seguir haciéndolo.

Como apuntamos al inicio, no fueron estos los únicos resultados del proceso de reflexión 2011-2013; se registraron también avances respecto de otros temas importantes para el sistema, cuando menos en lo que toca a su consideración y discusión. Sin embargo, los dos resultados referidos son particularmente importantes para la nueva tarea que la OEA se ha fijado, y en la cual se halla ya inmersa: definir una visión estratégica sobre su labor de cara al futuro.

## Los derechos humanos en la nueva visión estratégica de la OEA

En septiembre de 2013, el Consejo Permanente decidió crear un Grupo de Trabajo en el seno de la OEA, cuyo objetivo es presentar una propuesta sobre la hoja de ruta que la Organización debe seguir en el corto, mediano y largo plazo; en otras palabras, hacia dónde debe encaminarse el trabajo de la OEA del siglo XXI. Durante el último trimestre de 2013, el Grupo de Trabajo, que tengo el honor de presidir, desarrolló y concluyó la primera etapa de su encargo, que consistió, de una parte, en analizar el estado de cada uno de los “pilares” y áreas fundamentales de la labor de la OEA<sup>5</sup> y, de otra parte, en llevar a cabo un intercambio entre los Estados y los órganos correspondientes de la OEA sobre cuál debería ser el trabajo a futuro.

Como resultado de ello, se produjo un documento que contiene un breve diagnóstico sobre cada pilar, así como una matriz que identifica fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades en los mismos<sup>6</sup>. Sobre esa base y durante una nueva etapa que se encuentra en curso, corresponde al Grupo de Trabajo definir la visión estratégica de la Organización que será propuesta a los órganos políticos de la misma, así como los objetivos concretos sobre los que habrá que trabajar para implementarla.

En cuanto a la visión estratégica sobre el pilar de “Promoción y protección de los Derechos Humanos”, sin duda el proceso de reflexión y sus resultados serán fundamentales. Habiéndose hecho ajustes al funcionamiento operativo de la CIDH, y aprovechando el aprendizaje común y el restablecimiento de un diálogo efectivo entre los actores que integran y se benefician del sistema, se presenta una oportunidad idónea para explorar medidas que permitan superar los principales desafíos estructurales que enfrenta el sistema: (i) alcanzar la universalidad de

*Aprovechando el aprendizaje común y el restablecimiento de un diálogo efectivo entre los actores que integran y se benefician del sistema, se presenta una oportunidad idónea para explorar medidas que permitan superar los principales desafíos estructurales que enfrenta el sistema.*

los instrumentos interamericanos de derechos humanos y de la competencia contenciosa de la Corte; (ii) asegurar el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos; y (iii) garantizar el adecuado financiamiento de estos por parte de la membresía.

Son muchas las ventajas de atender estas cuestiones mediante soluciones realistas a corto, mediano y largo plazo, pero entre otras está la de contribuir a un mejor funcionamiento de los métodos y medios de trabajo de los órganos (y por ende a la implementación de las recientes enmiendas) y, en última instancia, a un acompañamiento más activo de estos a los esfuerzos que llevan a cabo los Estados para fortalecer nuestros sistemas y mecanismos nacionales de justicia y promoción y protección de derechos fundamentales.

Para México, es indiscutible que actualmente la OEA —principalmente por conducto de la labor de la Comisión y la Corte interamericanas de derechos humanos— protege y promueve los derechos humanos en todas las regiones del continente. Sin embargo, estamos convencidos de la necesidad de fortalecer aún más esta misión fundamental para hacer frente a fenómenos y circunstancias actuales que tienen un impacto negativo en los derechos de nuestras poblaciones.

Es por ello que aspiramos y trabajaremos de la mano de todos los actores para que la definición de la visión estratégica en esta materia sienta las bases que nos permitan avanzar hacia un sistema de promoción y protección de derechos que sea universal en su alcance; más eficaz y eficiente; con capacidad financiera suficiente, sustentable y ejercida de forma programática; que de manera subsidiaria y complementaria con los Estados miembros coadyuve al robustecimiento de sus capacidades nacionales en la materia; y cuya actuación esté coordinada con los demás órganos de la OEA en sus distintas vertientes de actuación. ■

<sup>5</sup> Los principales pilares de actuación de la OEA son “derechos humanos”, “democracia”, “seguridad multidimensional” y “desarrollo integral”.

<sup>6</sup> Todos los documentos y aportes relacionados con el proceso de definición de la visión estratégica de la OEA pueden ser consultados en: Grupo de Trabajo del Consejo Permanente sobre la Visión Estratégica de la OEA, disponible en: [http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/GTVEOEA.asp]. Consultado: 10 de febrero de 2014.



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a [aportes@dplf.org](mailto:aportes@dplf.org).

# Fortalecer o no fortalecer Seis visiones del proceso

## Entre la realidad y las apariencias

**Katya Salazar**

Directora Ejecutiva de DPLF

En plenas vacaciones de verano en América del Sur, se realizó en la ciudad de Montevideo, el 21 y 22 de enero de 2014, la tercera reunión de Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —convocada por Ecuador y Uruguay—, y en la cual los temas principales fueron, entre otros, el cambio de sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) y el funcionamiento de sus relatorías. Aunque el proceso de reforma de la Comisión concluyó oficialmente en 2013, es claro que las diferencias ideológicas entre los Estados del continente persisten, así como el discurso de quienes consideran que gobiernos elegidos democráticamente y además progresistas no deberían ser monitoreados por la CIDH con los mismos criterios que se usaron para monitorear a las dictaduras del pasado.

Los dos años que duró el proceso de reforma estuvieron cargados de discusiones, tensiones y decisiones que, en el fondo, reflejaban estas importantes diferencias así como profundos cambios políticos en la región: liderazgos debilitados (Estados Unidos) y otros fortalecidos (Brasil, México), alianzas que surgen y se fortalecen (como Alba, Celac, Unasur y Mercosur), otras que se debilitan (OEA) y antagonismos que se recrudecen (el bloque Alba *vis a vis* Estados Unidos). Y en medio de estos cambios y diferencias... la CIDH. Este artículo no pretende dar respuesta a todas las preguntas que han quedado pendientes, sino más bien busca destacar aquellos eventos fundamentales ocurridos en este periodo, que nos permitan entender mejor lo que ocurrió pero, sobre todo, estar alertas a lo que puede venir en el futuro.

### Hechos que hablan

Durante la Asamblea General de la OEA celebrada en San Salvador en junio de 2011, y a instancia de varios Estados miembros,



se inició un proceso de reflexión y reforma de la CIDH que mantuvo en vilo durante casi dos años a todos aquellos preocupados en preservar una instancia fundamental en la protección de derechos humanos en las Américas. Si bien en el pasado ya se habían impulsado otras iniciativas para analizar el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, el sistema), esta vez el proceso se focalizó en la Comisión, en un momento de particular hostilidad hacia su trabajo, con

diferencias manifiestas entre este órgano y la Secretaría General de la OEA, y con Estados miembros que expresaban públicamente su desacuerdo respecto de algunas de sus decisiones.

Países como Perú y Brasil —irritados por recientes decisiones de la CIDH— aunaron fuerzas con otros como Colombia, Venezuela y Ecuador, que desde hacía tiempo mantenían desacuerdos con decisiones y prácticas de la Comisión, a fin de presionar para que prosperara la iniciativa de reforma. Argentina, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua —actuando en bloque—, acusaban a la CIDH de ignorar el proceso de democratización que se estaba desarrollando en sus países y de padecer un sesgo favorable a los Estados Unidos debido al apoyo financiero que este otorga a la CIDH y el hecho que su sede se encuentre en Washington D.C. El no haber ratificado la Convención Americana y hallarse por lo tanto en una situación “de ventaja”, en relación al resto de estados miembros de la OEA, fue una importante limitación para Estados Unidos y Canadá, que hizo que mantuvieran un perfil muy discreto durante las discusiones.

En este escenario adverso a la CIDH se instaló el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH (en adelante, el GT), circunstancia que marcó el inicio de un periodo de debates y discusiones, tanto públicas como privadas, en capitales y cancillerías. Esa etapa tuvo un primer desenlace, en enero de 2012, con la

adopción por el Consejo Permanente de la OEA de un informe con 53 recomendaciones dirigidas a la CIDH<sup>1</sup>. Tres meses después de ser aprobado este informe, la CIDH presentó al Consejo Permanente sus primeras reacciones, comunicando además que había dado inicio tanto a un proceso interno de reflexión sobre sus procedimientos y mecanismos, como a un proceso de consulta con los usuarios y otros actores relevantes del sistema<sup>2</sup>. La adopción de este informe y la reacción positiva de la Comisión podrían haber sido suficientes para dar por concluido el proceso de reforma. Sin embargo, varios Estados continuaron promoviendo debates formales e informales sobre asuntos que ya habían sido abordados en el informe del Grupo de Trabajo o sobre nuevos temas.

En junio de 2012, seis meses después de la aprobación del informe preparado por el GT, se llevó a cabo la 42ª Asamblea General de la OEA, en Cochabamba; allí los Estados miembros decidieron mantener abierto el proceso de reforma. Además de las duras críticas a la Comisión formuladas por el presidente del país anfitrión, Evo Morales, la imprevista presencia del presidente ecuatoriano Rafael Correa, que calificó a la CIDH de “instrumento del imperialismo norteamericano”, complicó aún más la situación<sup>3</sup>. Luego de intensos debates y negociaciones, la Asamblea General reunida en Cochabamba emitió una resolución en la que se aceptó el informe elaborado por el Grupo de Trabajo pero se encomendó al Consejo Permanente que “formule propuestas para [la] aplicación [de las recomendaciones] en diálogo con todas las partes involucradas”. Se acordó, además, llevar a cabo una Asamblea General Extraordinaria en el primer trimestre de 2013 para evaluar la implementación de las recomendaciones dirigidas a la CIDH. Aunque el peor escenario —que incluía la apertura del Estatuto o la denuncia de la Convención por parte de algunos Estados— no ocurrió, el debate quedaba abierto, prolongando la presión sobre la CIDH, que tuvo que destinar buena parte de sus recursos humanos y financieros a responder a las diversas demandas que se presentaron en el marco del proceso.

Luego de la Asamblea General de Cochabamba, la CIDH continuó con su proceso de reflexión interna y de consultas con

usuarios del sistema con la finalidad de dar respuesta definitiva a las 53 recomendaciones de los Estados miembros, expresadas en el informe final del GT. Con esa finalidad, integrantes de la CIDH viajaron a países miembros para mantener reuniones públicas y privadas con distintos actores, y llevaron adelante consultas públicas, foros y audiencias, con el propósito de recibir comentarios y compartir experiencias con todas las partes implicadas. Este proceso de reflexión y consultas cristalizó en la Resolución 1/2013 de la CIDH, aprobada en marzo de ese año, que incluía reformas a su reglamento, así como a sus políticas y prácticas<sup>4</sup>.

Este importante avance parece haber influido en el cambio de postura de algunos de los Estados más críticos durante el proceso. Representantes diplomáticos de Brasil, Perú, Chile y Colombia señalaron públicamente tanto su satisfacción con la respuesta de la CIDH como su disposición a dar por concluido el proceso. Sin embargo, las críticas desde el bloque Alba —en especial, Ecuador— continuaron y los pronósticos con respecto a la Asamblea General Extraordinaria se tornaron muy pesimistas. Como si esto fuera poco, días antes de dicha reunión, se realizó en Guayaquil la Primera Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (grupo que excluye a los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluidos Estados Unidos y Canadá), a instancias de Ecuador<sup>5</sup>. Esta iniciativa sin precedentes y sin valor formal (aunque sí simbólico) en el marco de la OEA, sumó confusión e incertidumbre al proceso.

La Asamblea General Extraordinaria se llevó a cabo en Washington D.C., en marzo de 2013. A pesar de los temores, las tensas discusiones llevadas a cabo en esta reunión y la amenaza velada de los países del Alba de retirarse de la OEA, esta asamblea concluyó formalmente el proceso de reforma sin ceder a las demandas de estos Estados. Los principales puntos de desacuerdo estuvieron relacionados con la financiación de la CIDH —se cuestionaba principalmente las aportaciones voluntarias de donantes o países destinadas a temas o actividades específicas, que definirían la “agenda” de la CIDH— y las funciones de las relatorías, ámbito en el que, de acuerdo a estos Estados, se privilegia algunas —concretamente la Relatoría para la Libertad de Expresión, que tiene un relator a tiempo completo— en desmedro de otras<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Para consultar el Informe del grupo de trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente y otros documentos pertinentes, visitar el sitio web oficial del GT: [<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>].

<sup>2</sup> La CIDH publicó, en su página web, un portal con el resumen de las principales actividades llevadas a cabo durante su proceso de reflexión y reformas, disponible en: [<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>]. Consultado: 10 de enero de 2014.

<sup>3</sup> Ver discursos del presidente Rafael Correa, disponible en: [<http://www.youtube.com/watch?v=NhU-EuNfKyE>], consultado: 10 de enero de 2014 y del presidente Evo Morales, pronunciados en Cochabamba, Bolivia, disponible en: [<http://www.youtube.com/watch?v=4-6rTofw0-o>]. Consultado: 10 de enero de 2014.

<sup>4</sup> Disponible en: [<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion1-2013esp.pdf>]. Consultado: 10 de enero de 2014.

<sup>5</sup> Ver discurso de apertura del presidente Rafael Correa en la 1.a Reunión de Estados Parte de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, disponible en: [<http://www.youtube.com/watch?v=-ibxw5vclqo>]. Consultado: 10 de enero de 2014.

<sup>6</sup> Con respecto al primer tema, la propuesta era que las contribuciones voluntarias de los Estados al sistema no tuvieran “fines específicos”, lo cual habría implicado graves dificultades financieras para la CIDH, ya que se su trabajo se financia —en buena medida— con fondos destinados a temas específicos (derechos de las mujeres, pueblos indígenas, libertad de expres-

Aunque ambos puntos eran ciertamente debatibles, durante esta asamblea quedó claro que el objetivo real de sus promotores no era fortalecer a la CIDH y a sus relatorías, sino más bien debilitar a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, que en sus informes se había mostrado muy crítica de esos Estados. En sus intervenciones, los representantes de estos Estados sostuvieron que este trato distinto hacia ellos reflejaba el control que Estados Unidos mantiene sobre esta Relatoría mediante los fondos que entrega en el marco de proyectos de cooperación. Se revelaba así que las diferencias ideológicas entre Estados Unidos y aquellos países que se sentían “victimas” de la Relatoría para la Libertad de Expresión eran la razón de fondo de la discusión y que la CIDH era solo una ocasión para el enfrentamiento. Contra todo pronóstico, la intervención de Brasil y Argentina, pasada la medianoche final, permitió que los países del Alba cedieran y aceptaran una resolución que en rigor no respondía a sus objetivos.

Con estos antecedentes se llegó a la 43ª Asamblea General —realizada en Guatemala, en junio de 2013— donde hubo de evaluarse nuevamente las posturas de los Estados frente a la reforma del sistema, luego de dos intensos años de debate, propuestas, reformas y de una Asamblea General Extraordinaria que había puesto fin formalmente al proceso. Ecuador acudió a la reunión con un candidato para una de las tres vacantes a comisionado de la CIDH (cuyas elecciones se realizaron durante la Asamblea General) y una propuesta de resolución en la que insistía en continuar el debate en torno a la reforma de la CIDH. Ni el candidato ecuatoriano resultó elegido, ni la propuesta ecuatoriana fue acogida. La negativa clara de los Estados miembros de la OEA a adoptar la resolución presentada por Ecuador transmitió un mensaje inequívoco: el proceso para reformar la CIDH había finalizado.

A pesar de la claridad de esta posición adoptada en la OEA, las iniciativas para continuar con el proceso de reforma continúan. Aunque la convocatoria a la primera reunión de Estados parte de la Convención Americana fue muy cuestionada, en razón de no tener esta reunión un estatus formal en la OEA y promover una división entre sus Estados miembros, a la fecha ya se han organizado tres reuniones y en los próximos meses se realizará una cuarta en Haití. Ecuador es un actor clave en estas reuniones y trabaja de manera activa para lograr que las convocatorias tengan amplia repercusión y puedan congregarse a ministros de Relaciones Exteriores y no solo a funcionarios gubernamentales. Aunque es difícil evaluar el efecto real de estas reuniones, son una muestra clara de las serias debilidades existentes en el interior de la OEA

sión, etc.) o a actividades concretas (informes, reuniones, etc.). Además, tal requisito podría haber representado el cierre de la Relatoría para la Libertad de Expresión, dado que ese órgano se mantiene principalmente con fondos destinados específicamente a cuestiones vinculadas a su especialidad. El segundo punto era que se otorgara a todas las relatorías de la CIDH el “carácter de especiales”, similar al de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; esto implicaría un relator permanente y de tiempo completo con sede en Washington, D.C.

y de la actitud pasiva de la gran mayoría de Estados que, aunque no están convencidos de que la discusión deba seguir, no dan una respuesta contundente a aquellos que siguen promovéndola.

Debe notarse también el rol que jugaron diversos órganos subregionales durante el proceso de reforma. De manera general, existió un clima de cuestionamiento a la relevancia de la OEA y tanto Mercosur como Unasur respaldaron, de distinta manera, las iniciativas de aquellos Estados que promovían cambios radicales en el mandato y rol de la CIDH. Esto se expresó de diversas maneras, como la convocatoria conjunta a reuniones de Estados parte<sup>7</sup> o las manifestaciones oficiales relacionadas con el proceso de reforma<sup>8</sup>. Debe notarse que mientras que, en los meses previos a la asamblea general extraordinaria, países clave del proceso —como Brasil— manifestaron públicamente que estaban “satisfechos” con la respuesta de la Comisión y dispuestos a dar por concluido el proceso, su posición no fue exactamente la misma en reuniones organizadas en el marco del Mercosur<sup>9</sup>.

## Implementación de las recomendaciones a la CIDH: ¿era este el objetivo real del proceso de reforma?

Mientras estas discusiones políticas mantenían ocupados a todos aquellos que seguían el proceso, la CIDH continuó con su trabajo y, como se ha indicado, en marzo de 2013 modificó su Reglamento con el objeto de mejorar la utilización de sus mecanismos, en línea con las recomendaciones de los Estados. La reforma abordó distintos aspectos relacionados con las medidas cautelares, el mecanismo de denuncias individuales, y el monitoreo, la promoción y la universalidad de los tratados de derechos humanos.

La reforma en materia de medidas cautelares tuvo por objeto aumentar la transparencia acerca de los criterios utilizados para

<sup>7</sup> Ver: [<http://cancilleria.gob.ec/unasur-apoya-a-ecuador-para-convocar-a-conferencia-de-estados-parte-de-la-convencion-americana-de-derechos-humanos/>].

<sup>8</sup> El 14 de marzo de 2013 se llevó a cabo en Montevideo una Reunión Extraordinaria de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados asociados (RAADDHH) para debatir sobre el proceso de fortalecimiento del SIDH. Al final de la reunión se aprobó un Acuerdo que respalda plenamente “los compromisos asumidos en la declaración de Guayaquil del 11 de marzo de 2013 (...). En ese sentido, se comprometieron a trabajar conjuntamente para promover los consensos alcanzados en Guayaquil en la preparación de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA el próximo 22 de marzo y orientar el tratamiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo adoptadas por el Consejo Permanente”. Ver el acuerdo en: [<http://dplfblog.files.wordpress.com/2013/03/acuerdo-mercosur-14-de-marzo-2013.pdf>].

<sup>9</sup> A mitad del proceso, empezó a discutirse en el marco de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur lo que venía ocurriendo en Washington D.C. e inclusive se organizó una reunión extraordinaria para discutir únicamente sobre este punto. Fue interesante observar cómo las posiciones de los Estados variaban según el escenario en el que estuvieran hablando (OEA o Mercosur).

otorgarlas e individualizar beneficiarios, así como mejorar el seguimiento de las medidas concedidas. Con respecto al mecanismo de denuncia individual, la reforma ofreció previsibilidad en la determinación de prioridades para el examen y la admisión de las peticiones, y acerca de las situaciones en que podían ser unificadas las etapas de admisibilidad y de análisis del fondo, aclaró los criterios para archivar peticiones o casos, y amplió el plazo para que las partes presenten observaciones. En cuanto al monitoreo de la situación de los países, la promoción y la universalidad, las reformas tuvieron por objeto mejorar el contenido de cada uno de los capítulos del Informe Anual de la CIDH.

Aún es demasiado pronto para saber si las reformas que entraron en vigor el 1 de agosto de 2013 han mejorado la capacidad de la CIDH para ejecutar su mandato. Sin embargo, algunos datos indican que ha habido progresos en diversos aspectos de sus actividades. En primer lugar, la Comisión parece haber asignado mayor importancia al diálogo con los Estados, lo que podría generar un importante espacio para poner en marcha mecanismos preventivos. En segundo lugar, la Comisión amplió considerablemente sus actividades de promoción, tales como publicación de informes temáticos y participación en reuniones de capacitación para funcionarios públicos, académicos y ONGs. La Comisión parece haber ampliado asimismo su capacidad de monitoreo; la última visita *in loco* a República Dominicana, a finales de 2013, constituye un ejemplo de proactividad para revertir decisiones estatales contrarias a los estándares interamericanos. El número de audiencias temáticas, informes de país y comunicados de prensa también presenta una tendencia al alza desde el inicio del proceso de reforma. En tercer lugar, en los últimos meses ha habido un importante aumento en sus condiciones materiales, aunque los fondos con los que cuenta la Comisión aún distan de los requeridos para el cumplimiento efectivo de su mandato. El financiamiento de la CIDH creció del 5% al 6% del fondo regular de la OEA en el año 2012<sup>10</sup>. La información disponible indica que para el año 2013 se ampliaron las fuentes de financiamiento provenientes de fondos específicos, esto es, donaciones voluntarias realizadas mayormente por países que no integran la OEA.

## ¿La discusión ha terminado?

Como ya se mencionó, este proceso de reforma se llevó adelante en un contexto en el que existen diferencias ideológicas significativas entre los Estados de la región y están presentes actores que han cobrado relevancia (países, alianzas e instituciones). En ese escenario, por un lado, la discusión sobre “el funcionamiento de la CIDH” fue principalmente una discusión sobre la

pertinencia o no —y en qué medida— de contar con un órgano supranacional con la facultad de recordar públicamente a los Estados en que están fallando en materia de derechos humanos, si bien tal discusión se encubrió con argumentos técnicos.

Por otro lado, el proceso puso de manifiesto que, si se quiere fortalecer realmente el sistema, deben resolverse cuestiones fundamentales, como su adecuado financiamiento (asunto que se abordó con claridad pero sin llegarse a compromisos concretos por parte de los Estados) y la ratificación de la Convención Americana por todos los Estados miembros de la OEA (universalidad). Este último punto es fundamental, pues se refiere al principio básico de que todos los Estados miembros de la OEA deben tener los mismos derechos y las mismas obligaciones. Por tanto, resulta inaceptable que algunos países no hayan ratificado la Convención ni se hayan sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta cuestión sirvió de marco a todos los debates desarrollados y se invocó claramente para restar relevancia a Estados Unidos y Canadá en los debates.

Si bien se trata de un argumento muy sólido, la forma en que fue utilizado por los más acérrimos críticos del sistema resultó cuando menos cuestionable: amenazaron (y lo siguen haciendo) con abandonar la OEA si no se aceptaban sus pretensiones. En cuanto al financiamiento, un compromiso genuino de los Estados con la labor de la CIDH debería reflejarse en un aumento significativo de los recursos que se destinan a este órgano. La mayoría de las recomendaciones que los Estados hicieron a la CIDH le exigían nuevas actividades e iniciativas, que se vieron reflejadas en la reforma a su reglamento, políticas y prácticas. Las recomendaciones “pendientes” —incluyendo la propuesta del cambio de sede, que ha cobrado fuerza durante los últimos meses— implican también gastos adicionales. Sin embargo, hasta el momento no se ha tomado ninguna medida concreta ni adoptado compromiso alguno, por parte de los Estados, para aumentar el financiamiento a la CIDH.

Finalmente, el proceso puso los reflectores sobre las serias debilidades y limitaciones de la OEA, y el interés y la posibilidad de que otros foros y espacios subregionales se conviertan en actores relevantes en temas de derechos humanos. Ciertamente, esto puede representar un paso adelante en la búsqueda de la plena vigencia de los derechos humanos en la región. Sin embargo, es importante tener presente que el objetivo debe ser claramente el de no replicar ámbitos, sino más bien complementarlos.

En conclusión, aún es pronto para apreciar cabalmente el impacto que el proceso de reforma ha tenido en la capacidad de la CIDH de defender y promover los derechos humanos en la región. Existen, sin duda, motivos para tener esperanzas, al tiempo que permanecemos alertas mientras avanza el proceso crítico de implementación. ■

<sup>10</sup> Disponible en: [[http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos\\_financieros.asp](http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp)]. Consultado: 10 de enero de 2014.

## La “tormenta perfecta”: cuenta y balance

Douglass Cassel

Profesor de derecho en la Universidad de Notre Dame

Entre 2011 y 2013, una “tormenta perfecta” de tipo diplomático casi llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión) a sufrir un decisivo revés institucional. Corrientes ideológicas y cambios geopolíticos pusieron en duda la legitimidad, no solo de la Comisión, sino de su institución madre, la Organización de Estados Americanos (en adelante, la OEA). En ese contexto, algunos gobiernos represivos decidieron endurecer su resistencia a la Comisión. La Comisión, por su parte, aportó al proceso algunas heridas auto-infligidas en tropiezos que ofendieron a ciertos gobiernos democráticos. En suma, bajo la bandera de “fortalecer” la Comisión, se produjo una amenaza de grave debilitamiento del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, el sistema).



amplias y tienen un grado respetable de cumplimiento, aunque aún esté lejos de ser adecuado.

Todo esto se logró a pesar de la falta de apoyo presupuestario y diplomático. Los comisionados y jueces trabajan solo a tiempo parcial, y se les paga por sus gastos y unos honorarios muy modestos. En 2012 la Comisión se reunió solo tres veces, durante un total de cinco semanas<sup>2</sup>, mientras que la Corte se reunió seis veces hasta alcanzar un total de nueve semanas<sup>3</sup>. En 2012 el presupuesto regular de la OEA cubrió solamente 55% de los gastos de la Comisión, que fueron unos 8.8 mi-

llones de dólares estadounidenses<sup>4</sup>, y 58% de los gastos de la Corte, que sumaron unos 3.6 millones en la misma moneda<sup>5</sup>. En contraste, el presupuesto anual del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es de casi 87 millones de dólares estadounidenses<sup>6</sup>.

El apoyo diplomático también es inadecuado. Alrededor del 80% del presupuesto de la OEA es provisto por Estados Unidos y Canadá, pese a que ni uno ni otro son Estado Parte, ni de la Convención ni de la Corte. Esto da pie a las acusaciones de que el “superpoder” domina el sistema a fin de utilizarlo en contra de otros Estados, al tiempo de que no se somete al mismo nivel de escrutinio. De hecho, EE.UU. casi nunca cumple con las recomendaciones de la Comisión.

### Desarrollo y debilidades del sistema

El sistema tiene logros impresionantes. Hoy en día, la participación de los Estados de la OEA en los procesos ante la Comisión es completa, con la excepción de Cuba. Todos los Estados latinoamericanos han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, la Convención) y se han sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte), salvo Cuba y, recientemente, Venezuela<sup>1</sup>. La jurisprudencia de la Corte ha ganado cada vez mayor respeto ante los tribunales nacionales. Las reparaciones ordenadas son

\* Una versión extensa ha sido publicada en inglés: Cassel, Douglass. (2013). “Regional Human Rights Systems and State Pushback: The Case of the Inter-American Human Rights System (2011-2013)”. En: *Human Rights Law Journal*, vol. 33, n° 1-6, pp. 1-9.

<sup>1</sup> CIDH. Comunicado de Prensa 117/12, CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos, 12 de septiembre de 2012, disponible en: [[http://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2012/117.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/117.asp)]. Consultado: 13 de noviembre de 2013. La notificación tuvo vigencia un año después según lo dispuesto en la Convención Americana, art. 78.

<sup>2</sup> CIDH. Informe Anual 2012 (en adelante, Informe Anual). OEA/Ser.L/V/II. 147, Doc. 1, 5 de marzo de 2013, Capítulo II.B, párrafo 9, disponible en: [<http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2012/TOC.asp>]. Consultado: 13 de noviembre de 2013.

<sup>3</sup> Corte IDH. Informe Anual 2012, capítulo III, disponible en: [[http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng\\_2012.pdf](http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2012.pdf)]. Consultado: 13 de noviembre de 2013.

<sup>4</sup> CIDH. IACHR – Source of Financing and Execution of Resources 2012. Disponible en: [[http://www.oas.org/en/iachr/mandate/finances/Informe%20CIDH%202012\\_web\\_Eng\\_final.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/mandate/finances/Informe%20CIDH%202012_web_Eng_final.pdf)]. Consultado: 13 de noviembre de 2013.

<sup>5</sup> Corte IDH, Op. Cit., p. 86.

<sup>6</sup> El presupuesto del Tribunal Europeo fue de 66.8 millones de euros para 2013; a la tasa de cambio del 24 de junio de 2013 (1 euro: US\$1.31), 86.7 millones de dólares estadounidenses. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. How the Court works. Estrasburgo, disponible en: [[http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howitworks&c=#newComponent\\_1346157778000\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howitworks&c=#newComponent_1346157778000_pointer)]. Consultado: 13 de noviembre de 2009.

## Desafíos recientes

A partir de 2011 una combinación de factores amenazó con debilitar aún más el nivel, ya insuficiente, de apoyo diplomático, lo que tendría como posible resultado una disminución dramática de la capacidad de la Comisión para proteger los derechos humanos.

En apariencia, la crisis fue inicialmente impulsada por el tema de ¿quién nombra efectivamente al Secretario Ejecutivo de la Comisión: la propia Comisión o el Secretario General de la OEA? Esta pregunta planteó otra más amplia: ¿es la Comisión independiente o es vulnerable a manipulaciones políticas?

La independencia no habría sido una cuestión urgente, de no haber sido por la incidencia de temas más fundamentales, de índole ideológica, geopolítica e institucional. En el terreno ideológico, los Estados Bolivarianos han intentado valerse de organizaciones alternativas a la OEA, tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), el mercado común del cono sur (MERCOSUR), e incluso algunas reuniones de los Estados parte de la Convención Americana.

Hay motivos para creer que esta oposición ideológica corresponde, en parte, a la represión interna. Cuba es señalado año tras año en los informes de la Comisión como un país con problemas especiales de derechos humanos; Venezuela fue nombrado en nueve de los últimos diez informes anuales, y Ecuador en uno. Además, Venezuela y Bolivia fueron objeto de informes especiales. El gobierno ecuatoriano se enojó especialmente por las medidas cautelares solicitadas por la Comisión respecto de una sentencia condenatoria, de 40 millones de dólares estadounidenses, lograda por el presidente Correa en una demanda por “injurias calumniosas” contra el diario *El Universo*<sup>7</sup>. Violaciones graves de la libertad de prensa<sup>8</sup> y de la independencia de la judicatura<sup>9</sup> han sido demostradas en una serie de sentencias dictadas por la Corte en contra de Venezuela.

Esas divisiones se agudizaron por los cambios en las relaciones de poder. Lo más importante es la relevancia adquirida

*La independencia no habría sido una cuestión urgente, de no haber sido por la incidencia de temas más fundamentales, de índole ideológica, geopolítica e institucional.*

por Brasil. En 2012 Brasil sobrepasó a Gran Bretaña para situarse como la sexta economía del mundo<sup>10</sup>. Un país tan potente ya no se satisface con jugar a la pelota en la cancha de EE.UU.; de ahí el protagonismo de Brasil en UNASUR y CELAC.

Afortunadamente, Brasil por lo general respeta la libertad de prensa y la independencia del poder judicial. Cuando Ecuador intentó convencer a los Estados parte de la Convención para que se emitiera una resolución que de hecho debilitaría a la Comisión, Brasil se unió a otros Estados parte para eliminar las propuestas más extremas<sup>11</sup>.

Brasil había sido objeto de la equivocación más costosa de la Comisión. Durante 2011-12 se produjo un consenso —no solamente entre Estados, sino también entre las ONG— en torno a que la Comisión a menudo manejaba mal las comunicaciones de alto nivel con los gobiernos. Por consiguiente, cuando los Estados Bolivarianos lanzaron su ataque, hasta los gobiernos amigos de la Comisión tardaron en defenderla o, peor aún, lo hicieron a medias.

El caso más grave fue el de Brasil. El proyecto de infraestructura más importante del gobierno de la presidenta Dilma Rousseff es la represa de Belo Monte, destinada a ser la tercera fuente mundial de hidroelectricidad. El contrato para ejecutar la represa se firmó en 2010 y en enero de 2011 obtuvo una licencia parcial de construcción. Su ejecución tendría impactos dramáticos en los indígenas de la zona<sup>12</sup>.

En abril de 2011 —al parecer sin consulta previa con Brasil— la Comisión decretó medidas cautelares, solicitando el cese inmediato del proceso de licencia y de la construcción, hasta que se llevaran a cabo consultas previas con los indígenas y se adoptaran medidas para salvaguardar su vida y salud<sup>13</sup>. En

<sup>7</sup> Medidas Cautelares PM 406/11 del 21 de febrero de 2012. Ver: CIDH, supra nota 2, párrafos 22 y 23.

<sup>8</sup> E.g., Corte IDH. *Caso Ríos vs. Venezuela*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No 194; Corte IDH. *Caso Perozo vs. Venezuela*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195.

<sup>9</sup> E.g., Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No 227; *Caso Reverón Trujillo v. Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No 197; *Apitz Barbera et al vs. Venezuela*. Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182; Corte IDH. Order of the Inter-American Court of Human Rights of March 2, 2011. Provisional Measures regarding Venezuela. Matter of María Lourdes Afiuni, 2 de marzo de 2011.

<sup>10</sup> BBC News Business, Brazil ‘overtakes UK’s economy’. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/news/business-17272716]. Consultado: 11 de diciembre de 2013.

<sup>11</sup> El Universal, Cita de Cochabamba emite declaración final de 6 puntos, disponible en: [http://www.eluniverso.com/noticias/2013/05/14/nota/924241/cita-cochabamba-emite-declaracion-final-6-puntos]. Consultado: 11 de diciembre de 2013.

<sup>12</sup> Ver: Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente, Belo Monte Hydroelectric Dam, disponible en: [http://www.aida-america.org/node/1542?gclid=CJ6ow4GF\_7cCFQpnOgodTyYAfw]. Consultado: 11 de diciembre de 2013.

<sup>13</sup> CIDH. Informe Anual 2011. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 69, 30 de diciembre de

términos jurídico académicos, la decisión era impecable, dado que el impacto de la represa en los derechos humanos de las comunidades indígenas parecía ser grave. Pero, desde el punto de vista diplomático, la solicitud era lamentable. La presidenta Rousseff enfureció. Brasil procedió entonces a conceder la licencia plena para la construcción<sup>14</sup>, retiró su embajador ante la OEA y su candidato para la Comisión Interamericana, y, según algunos informes, suspendió el pago de cuotas a la OEA<sup>15</sup>.

Todo esto amenazó hasta a la misma OEA. La Comisión se rindió. Pocos meses después —y recibidas las informaciones del Estado—, la Comisión modificó su decisión y solicitó medidas para proteger la salud, la integridad cultural, la tierra y el medioambiente. Esto es, no solicitó el cese de la licencia o de la construcción, y no insistió en la exigencia de la consulta previa como asunto de medidas cautelares sino que la desplazó a la etapa de fondo<sup>16</sup>.

Pero el daño estaba hecho. El exceso diplomático en el que se incurrió no logró ningún beneficio para los indígenas que no fuera alcanzable por medios más prudentes; la Comisión quedó desprestigiada, primero por el exceso y luego por la rendición; y la OEA sufrió una herida institucional. El fiasco influyó en las percepciones diplomáticas existentes en 2011, justo en el inicio de la evaluación de la Comisión por parte de los Estados de la OEA. Tardaría más de un año que Brasil, un país democrático, prestara apoyo a la Comisión frente a los ataques de los que fue objeto.

## La campaña para debilitar el sistema bajo la bandera de fortalecerlo

En junio de 2011, el Consejo Permanente de la OEA creó un Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, Grupo de Trabajo). En diciembre de 2011 el Grupo de Trabajo entregó su informe<sup>17</sup>. El texto del mismo

supuso tantas amenazas potenciales a la efectividad del sistema, que unas noventa ONG del hemisferio expresaron su escepticismo sobre el proceso llevado a cabo<sup>18</sup>.

No obstante, el informe fue aprobado por el Consejo Permanente<sup>19</sup>. A continuación, más de un año de contiendas diplomáticas culminaron en una Asamblea General Extraordinaria de la OEA, realizada en marzo de 2013<sup>20</sup>. Un dilema estratégico presidió el proceso: reformar el Estatuto de la Comisión —lo que sometería el futuro de la Comisión a una contienda política en un momento inoportuno— o dejar que la Comisión haga las reformas necesarias, por medio de enmiendas a su propio Reglamento.

El futuro de la Comisión parecía en riesgo y no había garantía alguna de un resultado exitoso de la Asamblea General Extraordinaria. No obstante, la Comisión pasó la prueba. Realizó consultas amplias con todos los actores del sistema. Publicó un análisis extenso y una respuesta constructiva a las recomendaciones del Grupo de Trabajo<sup>21</sup>. Aceptó todas las recomendaciones razonables. Al tiempo que mantuvo su independencia, dialogó de manera diplomáticamente adecuada con los Estados.

A fin de cuentas la Comisión —y los derechos humanos— ganaron. No se abrió paso a la reforma del Estatuto. Las modificaciones del Reglamento de veras fortalecieron la efectividad y credibilidad<sup>22</sup> de la Comisión, que recuperó un amplio apoyo diplomático mientras que su opositor más altisonante

---

CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente, OEA/Ser.G/GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 de diciembre de 2011.

<sup>18</sup> CEJIL y otros, Observaciones al Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, 27 de enero de 2012, disponible en: [http://cejil.org/comunicados/observaciones-al-proceso-de-reflexion-sobre-el-fortalecimiento-del-sistema-interamericano]. Consultado: 11 de diciembre de 2013.

<sup>19</sup> OEA, Comunicado de Prensa C-018/12: Consejo Permanente de la OEA aprobó el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\_noticias/comunicado\_prensa.asp?sCodigo=C-018/12] 25 de enero de 2012. Consultado: 13 de noviembre de 2009.

<sup>20</sup> Ver: Asamblea General de la OEA, Resultado del Proceso de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser. P, AG/RES. 1(XLIV-E/13) rev., sesión especial 44, 22 de marzo de 2013.

<sup>21</sup> Ver: CIDH. Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos, 23 de octubre de 2012, disponible en: [http://www.oas.org/en/iachr/strengthening/docs/RespCPEn.pdf]. Consultado: 11 de diciembre de 2013.

<sup>22</sup> La Comisión enmendó ciertas reglas en marzo de 2013. Ver: CIDH. Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, 18 de marzo de 2013.

---

2011, Capítulo III.c.1, párrafo 32.

<sup>14</sup> Bradley Brooks, Brazil grants building license for Amazon dam, disponible en: [http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9NJ88RG2.htm]. Consultado: 13 de noviembre de 2009.

<sup>15</sup> Coalition of Non-Governmental Organizations Concerned about Large Dams in the Brazilian Amazon, Universal Periodic Review (UPR) Civil Society Submission for Brazil, 28 de noviembre de 2011. Disponible en: [http://www.aida-americas.org/sites/default/files/ref-documents/LargeDams\_UPRJointSub\_Brazil\_2nd\_Cycle.pdf]. Consultado: 11 de diciembre de 2013.

<sup>16</sup> CIDH. Op. Cit., supra nota 13, párrafo 33. En 2012 un tribunal federal de Brasil ordenó interrumpir la construcción por falta de consulta adecuada. Sin embargo, el presidente del Supremo Tribunal Federal autorizó la reanudación de las obras, aunque se halla pendiente una posible revisión del caso. Solange Garrido, Corte Suprema de Brasil autoriza reanudar obras de represa Belo Monte, disponible en: [www.biobiochile.cl]. Consultado: 5 de diciembre de 2013.

<sup>17</sup> Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el Funcionamiento de la

—Ecuador— quedó marginado. La Asamblea General de marzo de 2013 no aprobó ninguna de las propuestas dirigidas a entorpecer el trabajo de la Comisión<sup>23</sup>. Si bien la resolución final incluyó una disposición para salvar la cara de Ecuador —en la que se instruyó al Consejo Permanente para “continuar el diálogo”<sup>24</sup>— los esfuerzos por parte de Ecuador y sus aliados del Alba para abrir de nuevo el debate, en la Asamblea General Ordinaria de junio de 2013, fracasaron<sup>25</sup>.

La victoria obtenida (hasta fines de 2013) no se debió exclusivamente a la diplomacia hábil de la Comisión. La sociedad civil defendió de manera eficaz a la Comisión<sup>26</sup>. Diplomáticos importantes también prestaron su apoyo; entre ellos, el presidente del Grupo de Trabajo, el embajador de México, Joel Hernández.

Mientras tanto, los países líderes del ataque contra la Comisión —Venezuela y Ecuador— se debilitaron. La enfermedad de Hugo Chávez, primero, y luego su muerte, a principios de 2013, redujeron el peso diplomático de Venezuela. Ecuador resultó perjudicado por su canciller, cuyo estilo poco cortés y sus posturas extremistas agotaron la paciencia de sus homólogos.

Nada de este final feliz era predecible en diciembre de 2011 cuando, luego de varios meses de trabajo, el Grupo de Trabajo formuló 67 recomendaciones: 53 dirigidas a la Comisión y solo trece dirigidas a los Estados<sup>27</sup>.

## Resultados

Si bien muchos elementos del informe del Grupo de Trabajo tenían sentido y fueron aceptados por la Comisión, otras propuestas fueron diseñadas solamente para aparentar el fortalecimiento de la Comisión, mientras que de hecho la habrían debilitado. En lo que sigue se resume las conclusiones principales del proceso.

### a. Secretario Ejecutivo

La Comisión enmendó su Reglamento para establecer un proceso abierto y de méritos para seleccionar al candidato a la Secretaría Ejecutiva cuyo nombre se envía al Secretario General. El Grupo de Trabajo accedió<sup>28</sup>. En 2012 el Secretario General de la OEA nombró al candidato propuesto por la Comisión, Emilio Álvarez Icaza de México.

*El futuro de la Comisión parecía en riesgo y no había garantía alguna de un resultado exitoso de la Asamblea General Extraordinaria. No obstante, la Comisión pasó la prueba.*

### b. Promoción versus protección

La Comisión logró evadir el debate. Se comprometió a fortalecer las actividades de promoción<sup>29</sup> pero señaló que muchas de sus actividades de protección, tales como las recomendaciones de garantías de no repetición, también cumplen una función promocional<sup>30</sup>.

### c. Informes sobre países

Al tiempo que la Comisión se negó a eliminar los informes anuales sobre países, acordó perfeccionar los criterios y las modalidades de estos informes<sup>31</sup>. Además, al rechazar la misión imposible de elaborar cada año un informe sobre todos los países de la OEA, la Comisión recordó que de hecho informa sobre todos los países por medio del sistema de casos y de los relatores temáticos<sup>32</sup>.

### d. Relatores temáticos

La Comisión encontró una forma de tratar a las relatorías de manera equitativa, sin rebajar el peso de la relatoría sobre libertad de expresión, como pretendían sus impugnadores. Se comprometió a incluir resúmenes breves de los informes de todas las relatorías en su informe anual y, además, a enviar a la Asamblea General, no sólo el informe anual de la relatoría sobre libertad de expresión, sino también todos los informes publicados durante el año por cualquier relator temático<sup>33</sup>.

### e. Donaciones

La Comisión —de manera similar a la Corte— actualmente recibe casi la mitad (46%) de su presupuesto, no de la OEA, sino de donaciones, otorgadas por Estados, organizaciones internacionales y ONG<sup>34</sup>. Muchas donaciones se entregan para fines específicos.

El informe del Grupo de Trabajo se opuso tanto a las donaciones como a su direccionamiento a objetivos específicos<sup>35</sup>.

<sup>23</sup> Véase nota 20.

<sup>24</sup> Id., párrafo 2.

<sup>25</sup> Ver: CEJIL, Newsletter, 43<sup>rd</sup> OAS General Assembly, 26 de junio de 2013; Asamblea General de la OEA. Draft Resolution presented by Ecuador, Follow-Up on Resolution AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1. AG/doc.5399/13, 5 de junio de 2013; Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2796 (XLIII-O/13), 5 de junio de 2013.

<sup>26</sup> E.g., supra nota 18.

<sup>27</sup> CIDH, supra nota 21, párrafos 2 y 18.

<sup>28</sup> Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Op. Cit., capítulo VII.

<sup>29</sup> CIDH. Op. Cit., supra nota 21, párrafo 36.

<sup>30</sup> Id., párrafos 37 a 39.

<sup>31</sup> Id., párrafos 146 a 48, 151 a 53.

<sup>32</sup> Id., párrafos 149 a 50.

<sup>33</sup> Id., párrafo 58.

<sup>34</sup> Id., párrafo 194.

<sup>35</sup> Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el Funcionamiento de la

Aceptar esta objeción implicaría aún menos financiamiento para la Comisión. La Comisión decidió que solicitará donaciones para apoyo general y continuará aceptando donaciones para fines específicos, siempre que correspondan a su Plan Estratégico<sup>36</sup>.

#### f. Retardos y fechas límite

La Comisión subrayó que las mejoras administrativas introducidas a partir de 2007 habían reducido la mediana del tiempo tomado por la evaluación inicial de casos, de 50 a 27 meses<sup>37</sup>. No obstante, enfatizó que las mejoras continuas necesitarán recursos adicionales<sup>38</sup>. Sobre la demora en las resoluciones de fondo, la Comisión se expresó con claridad: no se deben archivar los casos en razón de las demoras ocasionadas por la falta de recursos que deben ser proporcionados a la Comisión por la OEA. El archivamiento trasladaría a las víctimas la carga de las deficiencias de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones<sup>39</sup>.

#### g. Universalidad

23 Estados miembros de la OEA —que no incluyen a Estados Unidos y Canadá— son Estados parte de la Convención Americana y, de ellos, 20 han formulado la declaración adicional para aceptar la competencia contenciosa de la Corte<sup>40</sup>. Ecuador y otros gobiernos represivos siguen utilizando el tema de la universalidad para golpear al “superpoder”, Estados Unidos.

La Comisión se comprometió a realizar un estudio sobre los efectos de la falta de ratificación de los tratados interamericanos<sup>41</sup>. También acordó seguir abogando a favor de la ratificación<sup>42</sup>. En todo caso, vale recordar la observación de la sociedad civil de que la ratificación, sin más, puede significar poco<sup>43</sup>.

#### h. Medidas cautelares

La mayoría de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre medidas cautelares eran útiles<sup>44</sup>, y fueron adoptadas por la Comisión<sup>45</sup>.

#### i. Otros temas

Las observaciones de la sociedad civil destacaron temas que fueron omitidos en el informe del Grupo de Trabajo; entre ellos, la selección de los comisionados sobre la base de méritos; procedimientos más transparentes para la elección de los miembros de la Comisión y de la Corte<sup>46</sup>; la necesidad de que los Estados adopten leyes y mecanismos para cumplir con sus deberes en materia de derechos humanos<sup>47</sup>; la falta de un mecanismo para facilitar la ejecución de las sentencias de la Corte<sup>48</sup>; y la importancia de un debate abierto en la OEA para discutir los temas más apremiantes de derechos humanos en el hemisferio<sup>49</sup>.

### Conclusión

El debate de 2011-2013 terminó fortaleciendo el sistema. Pero vendrán otros enfrentamientos. La única certeza es que el sistema ganó una batalla importante, pero la guerra continúa.

### Epílogo

En enero de 2014 una reunión de los Estados parte de la Convención mostró que la lucha continúa. En la declaración aprobada, resolvieron profundizar un análisis global de un “eventual cambio de sede” de la Comisión, para mudarla de Washington a algún Estado parte<sup>50</sup>. Esto podría marginalizar a la Comisión, alejando sus labores diplomáticas de las misiones de los Estados ante la OEA, al tiempo que imposibilitaría que las ONG efectúen sus gestiones ante la Comisión y la OEA en la misma visita. Además, decidieron estudiar “una nueva institucionalidad para el actual esquema de Relatorías” de la Comisión<sup>51</sup>. No obstante, cuatro Estados —México, Costa Rica, Panamá y Paraguay— reservaron sus posiciones, a la espera del análisis que hagan los órganos competentes de la OEA, en especial sobre los aspectos presupuestarios<sup>52</sup>. ■

CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Op. Cit., capítulo VIII.ii.7.A.

<sup>36</sup> CIDH. Op. Cit., supra nota 21, párrafos 195 a 196.

<sup>37</sup> Id., párrafo 106.

<sup>38</sup> Id.

<sup>39</sup> Id., párrafo 107.

<sup>40</sup> Ver el listado en: CIDH: B-32: American Convention on Human Rights “Pact of San José, Costa Rica”, disponible en: [http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/4.RATIFICATIONS%20AMERICAN%20CONVENTION.pdf]. Consultado: 11 de diciembre de 2013.

<sup>41</sup> CIDH, supra nota 21, párrafo. 30.

<sup>42</sup> Id., párrafos 34 a 35.

<sup>43</sup> CEJIL y otros, supra nota 18, párrafo 5(a).

<sup>44</sup> Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Op. Cit., parte VIII.ii.2.

<sup>45</sup> Ver Regla 25 reformada: CIDH, Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, 18 de marzo de 2013, parte resolutive, párrafo 1.

<sup>46</sup> CEJIL y otros, Op. Cit., párrafo 6.a.

<sup>47</sup> Id., párrafo 6.b.

<sup>48</sup> Id., párrafo 6.c.

<sup>49</sup> Id., párrafo 6.d.

<sup>50</sup> Tercera Conferencia de Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración de Montevideo, 22 de enero de 2014, puntos 1 y 2. Disponible en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\_portal/2014/noticias/NO\_M078/DeclaracionMontevideo.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014.

<sup>51</sup> Id., punto 10.

<sup>52</sup> Id.

# Reforma de la CIDH: ¿la reforma eterna?<sup>1</sup>

David Lovatón Palacios

Profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

El último y largo proceso de reforma de la CIDH culminó —casi dos años después de iniciado—, por un lado, con la reforma reglamentaria aprobada por la propia Comisión el 18 de marzo de 2013 mediante Resolución 1/2013 y, por otro lado, con la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que tuvo lugar en Washington D.C. el 22 de marzo de 2013, que respaldó la referida reforma reglamentaria.

A lo largo de ese proceso hubo diversos informes, resoluciones y opiniones de todos los actores del sistema interamericano, que alimentaron un intenso debate sobre la necesidad de reformar la Comisión con miras a fortalecerla. Pero en el camino también se reveló que la intención de algunos Estados —los menos— no se hallaba dirigida hacia tal fortalecimiento.

El presente artículo pretende extraer algunas lecciones, para el futuro del sistema interamericano, a partir de este proceso de reforma de la CIDH. Se asume el supuesto de que, en efecto, tanto la Comisión como la Corte interamericanas requieren seguir siendo fortalecidas y que un auténtico fortalecimiento pasa, entre otros aspectos, por no someterlas a una reforma eterna.

## Demagogia presupuestal de los Estados

Este último proceso de reforma ha demostrado, una vez más, que una parte importante de las debilidades del sistema interamericano está vinculada con la escasez de recursos financie-



ros, tanto de la Comisión como de la Corte. Esta situación es de exclusiva responsabilidad de los Estados miembros de la OEA que, por lo demás, se han comprometido —en reiteradas ocasiones— a resolverla.

Existe, pues, de parte de los Estados, un notorio contraste entre el discurso y los hechos, específicamente en cuanto al presupuesto que necesitan los órganos del sistema interamericano. Se ha instalado una suerte de demagogia presupuestal, ciertamente perjudicial, no solo para el funcionamiento sino para la legitimidad de todo el sistema. Resulta paradójico que los Estados que aún no han ratificado la Convención Americana

sobre Derechos Humanos —Estados Unidos y Canadá— sean los que más contribuyen al financiamiento del sistema y que, por el contrario, los que ya la han ratificado —y exigen que los otros lo hagan— no contribuyan o lo hagan en montos exiguos.

## La estrategia de algunos Estados, de una “reforma eterna”

Diversos indicios y hechos producidos en el desarrollo del último proceso de reforma mostraron la intención de algunos Estados de debilitar a la CIDH. Esa intención contrastó con la auténtica voluntad de otros Estados y de organizaciones de la sociedad civil por fortalecerla. Pese a la derrota objetiva del propósito debilitador, un grupo reducido de Estados aún pretenden mantener abierto el proceso de reforma, valiéndose del punto dos de la referida resolución aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA de marzo de 2013<sup>2</sup> y, en consecuencia,

<sup>1</sup> Una versión previa, más extensa, del presente artículo se puede hallar en Lovatón, David. (2013). Último proceso de reforma de la Comisión interamericana de derechos humanos (2011-2013). Balance y perspectivas, Cuaderno de trabajo N° 22. Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lima, disponible en: [http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/images/documentos/versión%20digital-REFORMA%20CIDH%20VERSION%20FINAL.pdf]. Consultado: 9 de Enero de 2014.

<sup>2</sup> “[M]andatar [sic] al Consejo Permanente continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH, teniendo en cuenta todos los aportes realizados por los Estados Miembros, los órganos del SIDH y la sociedad civil a lo largo del proceso de reflexión...”. En: Asamblea General de la OEA. Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.P, AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1, 23 de julio de 2013, párrafo 2.

*No resulta admisible que Estados Unidos y Canadá, hasta la fecha —luego de más de cincuenta años de vigencia del sistema interamericano—, no hayan suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni se hayan sometido a la competencia de la Corte Interamericana.*

persiguen seguir debatiendo *ad aeternum* dicha reforma. Si bien la Comisión seguirá requiriendo en el futuro de nuevas mejoras y ajustes, estas tienen que ser excepcionales y no permanentes; de lo contrario, el riesgo es distraer a la CIDH de su propósito principal: la promoción y defensa de los derechos humanos.

Debe prestarse atención a la nueva estrategia que estos Estados podrían haber puesto en marcha ante el fracaso de sus cuestionamientos en el último proceso de reforma. Esta estrategia consistiría en seguir insistiendo con planteamientos de reforma, con el objetivo de distraer y agotar a la Comisión y conseguir, en forma indirecta, que no se concentre en su misión principal —de defensa de los derechos humanos en la región—, al verse obligada a destinar los siempre escasos recursos de los que dispone, a reaccionar y contestar nuevos cuestionamientos, en defensa de su autonomía. Bien harían la mayor parte de los Estados en dejar sentado que el momento de reforma ya concluyó —al menos por un buen tiempo— y que ahora toca poner en ejecución los cambios adoptados.

## **Excesiva demora en la tramitación de las peticiones y posibilidad de acumular admisibilidad y fondo**

Si bien en este último proceso de reforma las organizaciones de la sociedad civil asumieron una posición de defensa de la CIDH ante los cuestionamientos planteados por algunos Estados, esas organizaciones y las víctimas tienen el derecho de seguir exigiendo mayor celeridad en la tramitación de las peticiones individuales, que es, sin duda, una de las debilidades más serias de las que aún adolece el sistema interamericano.

La reforma reglamentaria aprobada en marzo de 2013 ha avanzado en ampliar los supuestos —aún excepcionales— en los que cabe acumular las decisiones de admisibilidad y de fondo, con la finalidad de agilizar el trámite de determinadas peticiones. En esa línea y tomando en cuenta la creciente carga procesal que soporta la Comisión, debería explorarse la posibilidad de convertir en regla lo que ahora sigue siendo excepción: que la CIDH resuelva la admisibilidad y el fondo en un único informe. Bastaría que la Comisión “dé trámite” a la petición y notifique al Estado, luego de un

examen preliminar del cumplimiento —o no— de los requisitos formales de admisibilidad de una petición. De esta manera, la CIDH podría agilizar la tramitación de las peticiones individuales.

## **Alto nivel de incumplimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte**

Otra de las debilidades del sistema interamericano es el alto nivel de incumplimiento —total o parcial— de sus sentencias e informes, por parte de los Estados. Si bien la Comisión podría reforzar su función de promoción de los derechos humanos —conforme han solicitado los Estados precisamente para reducir tal nivel de incumplimiento—, esa tarea debería llevarse a cabo sin sacrificar su función de protección, que se plasma en el sistema de peticiones individuales.

Ciertamente, la solución a la debilidad patente en el incumplimiento se halla más en la cancha de los propios Estados que voluntariamente ratificaron los instrumentos interamericanos. En todo caso, la Comisión puede contribuir a reforzar su rol promotor, de asesoría y acompañamiento a los Estados, sin que ello signifique —de ninguna manera— sacrificar su rol de protección.

## **Necesaria universalización del sistema interamericano**

No resulta admisible que Estados Unidos y Canadá, hasta la fecha —luego de más de 50 años de vigencia del sistema interamericano—, no hayan suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni se hayan sometido a la competencia de la Corte Interamericana. Es inaceptable que el sistema continúe exhibiendo diferentes niveles de compromiso jurídico de parte de los Estados. Por esa misma razón, ha sido lamentable que Venezuela haya cumplido con su amenaza de denunciar la Convención Americana, en acto que ha sido, sin duda, un revés para la consolidación y universalización del sistema.

El punto octavo de la resolución aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA el pasado 22 de marzo de 2013 en Washington D.C., resolvió “[i]nstar a los Estados Miembros de la OEA a ratificar o adherir, cuando proceda, a todos los instrumentos jurídicos interamericanos sobre derechos humanos, en especial a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y aceptar, según corresponda, la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

No obstante, es indispensable tener presente que esta situación no afecta la competencia que la Comisión —no la Corte— tiene respecto de todos y cada uno de los Estados parte de la OEA, incluidos Estados Unidos y Canadá. Prueba de ello son los informes, las audiencias públicas y los comunicados de prensa en relación con violaciones de derechos humanos cometidas en dichos países.

## A mayor precariedad de la justicia nacional, mayor protagonismo del sistema interamericano

Todos los actores han ratificado el carácter subsidiario del sistema interamericano en relación con los sistemas nacionales de justicia, esto es, que los órganos del sistema solo intervienen en caso de que las víctimas no encuentren protección a sus derechos en el ámbito nacional. Sin embargo, esta afirmación debe ser complementada con un dato de la realidad: la debilidad y precariedad de nuestros sistemas de justicia nacionales. Estos —en ocasiones ya no por voluntad política sino por debilidades estructurales— no logran investigar, juzgar y condenar graves violaciones de derechos humanos dentro de un plazo razonable, lo que en definitiva conduce a que un sistema de justicia subsidiario como el interamericano se vea en la necesidad de intervenir protagónicamente para proteger los derechos humanos consagrados convencionalmente.

Existe, pues, una relación proporcional entre los sistemas de justicia nacionales y el sistema interamericano: a mayor debilidad y precariedad de los primeros, mayor necesidad de intervención por parte del sistema. A la inversa, conforme los sistemas de justicia nacionales se vayan consolidando y legitimando en sus respectivas sociedades, la intervención del sistema interamericano tenderá a reducirse y asumir su auténtico rol subsidiario.

## El diseño orgánico de la CIDH debe adecuarse a los retos actuales

Si bien el diseño orgánico de la Comisión no ha sido parte central del debate en el último proceso de reforma, en la reforma reglamentaria aprobada la CIDH decidió incluir dentro de su Plan estratégico “la Presidencia permanente como prioridad institucional”. Esta medida se dirige contra el actual carácter “no permanente” y “ad honorem” de los comisionados y jueces de los órganos del sistema interamericano, rasgo de un diseño institucional pensado para otro momento del sistema y una realidad social que no existe más.

En la actualidad hay una mayor conciencia de derechos, nuevos peticionarios que han irrumpido en el escenario interamericano (como pueblos indígenas, minorías sexuales, etc.) y nuevas violaciones de derechos humanos vinculadas con problemas estructurales que persisten en nuestras democracias imperfectas: demagogia punitiva en materia de seguridad, discriminación o exclusión de amplios sectores sociales como las mujeres que sufren violencia, conflictos sociales vinculados al ambiente y al uso sostenible de los recursos naturales, sistemas penitenciarios colapsados, entre otros.

Para responder eficientemente a estos nuevos retos que plantea el continente en materia de democracia y derechos humanos, el sistema interamericano requiere evolucionar, en forma gradual pero sostenida, hasta contar con comisionados y jueces permanentes y con dedicación exclusiva. Ciertamente ello requerirá un mayor esfuerzo presupuestal, pero se trata de un aspecto central para consolidar el sistema.

## Difícil equilibrio entre los roles de promoción y de defensa

De cara al futuro del sistema interamericano, importa reflexionar sobre el equilibrio entre los dos roles asignados por la Convención Americana a la CIDH: el de promoción y el de protección. Hay Estados que —en relación con la Relatoría especial para la libertad de expresión— pretenden valerse del equilibrio en el doble rol para lograr una igualación hacia abajo: que se haga menos de aquello que ahora se hace más. Por esa vía, se busca un debilitamiento de las relatorías incómodas en particular o del sistema de peticiones en general.

Más allá de esas intenciones, es cierto que son roles distintos —aunque complementarios— que le han sido conferidos a la CIDH y cuya articulación podría ser perfeccionada. Por ejemplo, se podría mejorar el cumplimiento de los pronunciamientos del sistema, por parte de un Estado, con la asesoría o absolución de consultas ex ante o ex post que la Comisión podría brindar a los funcionarios públicos encargados de tal implementación. Ciertamente, debería mantenerse una frontera clara entre los equipos de la Secretaría Ejecutiva: aquellos encargados del rol de promoción (posible asesoría a algunos Estados) y aquellos a cargo de las peticiones individuales.

El ex comisionado Víctor Abramovich sostiene que en los tiempos actuales la CIDH, con sus pronunciamientos sobre casos, no solo apunta a resolver una petición individual sino que busca incidir en las políticas públicas de un país en un tema determinado, lo que exige, precisamente, una mejor articulación entre los roles de promoción y protección<sup>3</sup>. ■



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a [aportes@dplf.org](mailto:aportes@dplf.org).

<sup>3</sup> “[...] [E]s común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición e incluso establezcan el deber de abordar los problemas estructurales que están a la raíz del conflicto analizado”. Abramovich, Víctor. (2009). “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Derecho PUCP*, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, n° 63, p. 100.

## A un nuevo contexto, una nueva CIDH

Ernesto de la Jara

Director fundador del Instituto de Defensa Legal (IDL)

**E**n el momento actual, lo que corresponde es mirar el futuro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en cuanto a desafíos. Sin embargo, continuar con el intercambio de ideas sobre el significado de lo sucedido durante los últimos dos años no está de más, dado que ayuda a identificar la situación actual y los diferentes escenarios que pueden constituirse.

Me ubico entre quienes creen que no se buscaba el fortalecimiento de la CIDH, sino su debilitamiento, cuando la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en El Salvador en junio del 2011 decidió crear el Grupo de Trabajo Especial y le encargó la elaboración de un informe final que debía concluir en recomendaciones y cambios.

Debe admitirse —como muchos lo reconocían, incluidos los propios comisionados— que era el momento de hacer una serie de modificaciones en el reglamento de la CIDH, tomando en cuenta tanto su actuación en los últimos años (fortalezas, debilidades, carencias, etc.) como la evolución del contexto social y político de la región. Pero el intento de transformación iniciado en 2011 no se situó fundamentalmente en esta línea; por el contrario, fue más un pretexto para encubrir las verdaderas intenciones, por lo menos de algunos Estados.

Son varias las razones que existen para sustentar esta tesis. La primera corresponde a lo extraño que resultaba plantear una reflexión solo sobre la CIDH, dejando de lado a la Corte Interamericana (Corte IDH), cuando ambos órganos están estrechamente vinculados en aspectos vitales para el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos. Quedaba claro así que el problema al que se apuntaba era atinente a la CIDH.

Más extraño aún era que la iniciativa proviniera de los órganos de la OEA (la Secretaría General, la Asamblea General y el Consejo Permanente), cuyo funcionamiento venía y viene siendo cuestionado en mayor medida que el de la CIDH. ¿No habría



sido más lógico plantear un proceso de reflexión en general sobre la OEA, partiendo de una severa autocrítica?

En segundo lugar, hay que tomar en cuenta el contexto en el que se planteó iniciar y desarrollar este proceso de reforma. Como muchos han señalado, no es gratuito que haya coincidido con un momento en el que varios Estados echaban humo contra la CIDH. Venezuela, Ecuador y Bolivia, desde hace mucho tiempo, estaban indignados por los cuestionamientos que la CIDH les formulaba, especialmente desde su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Esos países se defendían mani-

festando que estas críticas se explican por la influencia que tiene Estados Unidos en la CIDH y que tales críticas demuestran que aquella instancia ha devenido en un órgano manipulable e ideologizado. ¿Para qué entonces mantenerlo y fortalecerlo?

Brasil también había puesto el grito en el cielo debido a que, mediante una medida cautelar, la CIDH dispuso la paralización de la construcción de la represa de Belo Monte. Inmediatamente se generó una fortísima embestida del país más poderoso de América del Sur, y un debate —válido— acerca de si la decisión de la Comisión había sido acertada o se trataba de un exceso o una precipitación, tomando en cuenta que abordaba una materia para la que era preciso un análisis basado en apreciaciones técnicas, que era difícil que la CIDH pudiera hacer rigurosamente, al carecer de los recursos humanos y económicos que tal trabajo implicaba.

Por si todo lo anterior fuera poco, ya con el proceso de reforma en curso, la CIDH presentó ante la Corte Interamericana el caso de las ejecuciones extrajudiciales que se habrían realizado en 1997 durante el operativo de rescate de los 72 secuestrados por el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru en la residencia del embajador de Japón en Perú. Esto ocasionó el rechazo de amplios sectores de la opinión pública en este país; es más, las autoridades peruanas se sintieron burladas ya que, según se hizo saber, la presidenta de la CIDH —Dinah Shelton, en ese entonces— les habría comentado que el caso aún no había sido presentado a la Corte.

Paralelamente, varios Estados venían cuestionando a la CIDH por mantener un tipo de actuación que —según ellos— correspondía a una época de dictaduras, ya pasada, y no a los tiempos democráticos actuales.

Al poner en duda la verdadera intención de fortalecer la Comisión, no se puede dejar de observar quiénes fueron los primeros en impulsar ese proceso de reforma. Uno de ellos fue Hugo de Zela, en ese momento Representante permanente de Perú ante la OEA, quien fue elegido como primer presidente del referido Grupo de Trabajo. Se trata de una persona que durante casi una década estuvo estrechamente vinculada a un régimen político totalmente contrario al sistema interamericano —el de Fujimori—, que incluso intentó salirse de él cuando denunció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, movimiento que fue declarado inadmisibles por la propia Corte. ¿Por qué entonces tendría entre sus prioridades fortalecer a la Comisión Interamericana?

El mismo Secretario General de la OEA, Miguel Insulza, de quien De Zela pasó a ser su jefe de Gabinete, bajo ningún punto de vista podría ser considerado un defensor de la Comisión. Recuérdese que, en el momento mismo en el que se discutía la reforma, él declaró que las medidas cautelares otorgadas por la CIDH no eran vinculantes. No resulta, pues, convincente que bajo su gestión se impulsara un proceso de efectivo fortalecimiento de dicho órgano.

Otro hecho elocuente es que en ningún momento los promotores de la reforma levantaron suficientemente el balance positivo que arroja el funcionamiento de la CIDH. No se trata de idealizar a la CIDH, ni de asumir su defensa de manera incondicional y, menos aún, de negar errores y deficiencias; pero haciendo sumas y restas el resultado es objetivamente positivo. Es cierto que durante todo el proceso se habló bien de la Comisión, pero siempre de manera formal, a modo de saludo a la bandera. Si este balance hubiera sido el punto de partida, habría sido ineludible incluir otros temas en la agenda de reforma, correspondientes a ciertos cuellos de botella que impiden que su buen desempeño mejore. Por ejemplo, se tendría que haber dado mayor énfasis a problemas como el embalsamiento de casos o el incumplimiento de las decisiones por parte de los Estados.

En verdad, fueron muchas las instituciones y personas que vieron en este proceso una amenaza contra la Comisión: ONG nacionales, regionales e internacionales, periodistas y medios de comunicación, actores de la cooperación internacional, académicos, representantes de Estados, ex comisionados y —lo que es significativo— varios de los comisionados en ejercicio, así como otros funcionarios de la CIDH. Con matices, ciertamente, pero muchos se manifestaron preocupados por el desenlace funesto que podría producirse. Es difícil aceptar que tanta gente especializada en el sistema interamericano hubiera visto fantasmas inexistentes.

Indudablemente, no todos los Estados tenían las mismas pretensiones restrictivas; esto se hizo nítido cuando la agenda

*Con matices, ciertamente, pero muchos se manifestaron preocupados por el desenlace funesto que podría producirse. Es difícil aceptar que tanta gente especializada en el sistema interamericano hubiera visto fantasmas inexistentes.*

máxima del sector más duro contra la CIDH se dibujó. Abarca propósitos como: que la Comisión no pudiera dictar medidas cautelares o que, debido a los estrictos requisitos a los que se les supeditara, se volviera imposible otorgarlas; que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión pasara a ser inocua, lo que pasaba por encontrar una fórmula para reducir sus recursos económicos y rebajar su perfil; que la CIDH pasara a dedicarse fundamentalmente a la promoción de los derechos humanos, en desmedro del sistema de peticiones; y, por último, que los recursos económicos de la Comisión provengan solo de los Estados miembros de la OEA, restricción que podría generar tanto su reducción como problemas de independencia.

En términos de los resultados alcanzados, se podría decir que el intento de debilitamiento de la CIDH fracasó. Las medidas cautelares han quedado más acotadas y reglamentadas —lo que no está mal, salvo que después se haga una interpretación absolutamente restrictiva—, pero la CIDH mantiene su atribución de concederlas. Tampoco se logró debilitar su papel sobre el procesamiento de casos. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión mantuvo su carácter especial y podrá contar con los mismos recursos económicos, aunque le pueda ser más difícil conseguirlos, ya que una de las recomendaciones finales fue que los aportes financieros a la CIDH vayan preferentemente a un fondo común.

Resulta rebatible el alegato de que este desenlace ha demostrado que quienes alertaron que la reforma podía traer más perjuicios que beneficios fueron alarmistas o estaban desubicados. En primer lugar, hay que contar las fichas que al moverse impidieron que se llegaran a concretar los golpes que algunos Estados querían propiciar contra la CIDH. En segundo lugar, sería absurdo creer que ha habido un final feliz y que, efectivamente, la CIDH ha salido fortalecida.

Entre las fichas cuyo movimiento fue decisivo para frenar las malas intenciones contra la CIDH están las posiciones que, finalmente, fueron adoptando algunos Estados. Brasil —por diferentes razones que sería largo de explicar— dejó de estar en el núcleo más radical de países contra la CIDH. México, otro país con peso importante en la región, decidió liderar la defensa de la CIDH, usando estrategias muy profesionales y hábiles. Países como Argentina y Perú podían compartir varias de las opiniones críticas, además de tener buenas razones para preferir no enfren-

*La Comisión sabe que varios Estados la tienen en la mira, aún después de todos los cambios que se han hecho; por lo tanto, se sabe amenazada, tal vez como nunca antes, ni en la época de las dictaduras.*

tar a los países del Alba, pero a la vez no podían ser ellos los que inclinaran la balanza contra la CIDH, tomando en cuenta que se trata de un órgano que los ha ayudado de manera decisiva en sus procesos de transición democrática.

También fueron determinantes las estrategias adoptadas por los comisionados de la CIDH. Prontamente formularon propuestas que abarcaban cambios objetivamente necesarios e imposterables, pero también otros, cuya finalidad era hacer concesiones para poder aferrarse a puntos innegociables. Todo esto se hizo de manera calmada y aprovechando todo espacio de participación.

Se generó asimismo un movimiento desde la sociedad civil, que jugó un importantísimo papel de contención. Se gestó un movimiento amplio y diverso, que permitió la confluencia de iniciativas distintas y complementarias.

La Corte Interamericana podría haber ayudado a sortear ciertos peligros pero optó por no intervenir, fuera porque consideró que se trataba de un pleito ajeno o debido a que estimó que no había razón para preocuparse, tal como en reiteradas ocasiones ha expresado Diego García Sayán, su presidente hasta fin de 2013.

Acerca de la creencia en que ha habido un final feliz o que los peligros se han difuminado, deben considerarse una serie de elementos. De hecho lo más negativo que ha quedado del proceso no ha sido —como ya se ha visto— el contenido de los cambios incorporados en el reglamento, sino lo que podría llamarse los efectos colaterales. Mencionamos sólo algunos. Se logró mantener a la Comisión sentada en el banquillo de los acusados durante dos años, habiendo tenido que pasar por el veredicto de diferentes instancias. Esto no sólo le impidió dedicarse plenamente a su trabajo sino que ayudó a que sus enemigos de siempre usasen la situación para incrementar sospechas y cuestionamientos.

A partir del proceso, en los hechos se han creado nuevos ámbitos en los que se puede cuestionar a la Comisión, directa o indirectamente, desde el grupo constituido solo por los países que reconocen a la Corte, además de Unasur y Mercosur, espacios estos últimos que pueden ir generando ámbitos paralelos a la CIDH. Nada de esto es necesariamente malo, pero encierra riesgos.

A estas alturas es claro que los países que buscaban debilitar a la CIDH pretenden instaurar una lógica de cambio permanente en torno a la Comisión. Una lógica que puede provocar que la CIDH siga sin poder dedicarse plenamente al cumplimiento de sus

funciones, y que las modificaciones que se vayan planteando desde fuera no respondan a un plan integral de reforma sino al humor de los gobiernos, provocado por las medidas que la CIDH vaya adoptando frente a ellos.

Si bien es cierto que fue una mayoría de Estados la que detuvo al grupo que quería que en la resolución final se consignara expresamente la necesidad de continuar con el proceso de cambios, esos mismos Estados estuvieron cerca de permitir que un candidato propuesto por el gobierno ecuatoriano pasara a integrar la CIDH. En ese contexto, esto hubiera podido ser interpretado como el otorgamiento de un premio al sector de países más críticos de la CIDH y, de hecho, hubiera sido meter un caballo de Troya en ella.

Es verdad que las resoluciones y los cambios aprobados hasta ahora han sido interpretados de una manera que permite afirmar —por lo menos hasta aquí— que el final del proceso ha sido mucho mejor del que se pensó. Sin embargo, dada la ambigüedad diplomática de muchos términos, nada impide que con el tiempo los Estados pasen a avalar interpretaciones restrictivas.

Hay un último efecto colateral por el que habría que preocuparse. La Comisión sabe que varios Estados la tienen en la mira, aún después de todos los cambios que se han hecho; por lo tanto, se sabe amenazada, tal vez como nunca antes, ni en la época de las dictaduras. La pregunta es entonces: ¿cuánto tendrá que inhibirse la Comisión, o hasta retroceder, para no activar la espada de Damocles que pende sobre ella?

¿Qué ocurrirá en adelante con la CIDH? Seguirá dependiendo de lo que hagan los diferentes actores involucrados. La actuación de la CIDH deberá ser sumamente rigurosa y cuidadosa; no porque se la pueda acusar de no haberlo sido en el pasado —más allá de errores y deficiencias propios de todo organismo— sino porque los casos y las situaciones que conoce actualmente son más complejos y ambiguos que las violaciones de derechos humanos vinculadas a dictaduras o conflictos armados.

Sin renunciar a su razón de ser, se tiene que procurar un acercamiento de la CIDH a los Estados, fomentando soluciones amistosas o ayudando a mejorar los sistemas de justicia internos, entre otras medidas similares. Pese a ser puntos controversiales y frente a los que es difícil encontrar fórmulas adecuadas, pienso en planteamientos que busquen, por ejemplo, que la CIDH ayude a las democracias que están comprometidas con sanear los abusos ocurridos bajo las dictaduras del pasado, o que logren que algunos Estados persuadan a otros de la necesidad de asumir las consecuencias de las decisiones del sistema.

También hay que sumar esfuerzos para enfrentar la gran demanda que existe en torno a casos individuales, que sigue creciendo, pese a ser ya inmanejable. En una reunión habida en Lima en septiembre de 2013, en la que participaron varias importantes instituciones de la región, se debatió si era conveniente o no establecer criterios de priorización o acumulación. Igualmente

se planteó la necesidad de que las ONG no sólo recurran al litigio de casos sino que usen otros instrumentos que también forman parte del sistema interamericano.

El papel que cumplan los nuevos comisionados, conjuntamente con los que continúan en el cargo, será decisivo. En esta etapa se requiere mucha capacidad de negociación y flexibilidad, al mismo tiempo que coraje y habilidad para enfrentar todo intento por hacer de la CIDH un órgano sin ningún poder real para fiscalizar a los Estados.

Por último, debe encontrarse la manera de enfrentar un asunto que va en contra de la legitimidad del CIDH: el papel de Estados Unidos y Canadá. Al margen del manejo ideológico que se puede haber hecho de este tema durante el proceso de reforma,

lo objetivo es que dichos países estén en falta al no haber ratificado aún la Convención Americana. Y este hecho sirve para cuestionar la legitimidad de la Comisión y la Corte, y da pie para formular propuestas como el cambio de sede de la CIDH a un Estado que sí haya ratificado la Convención. Es muy importante que la CIDH use cada vez más su competencia para tomar cuentas a Estados Unidos; por esto, han sido muy atinados algunos pronunciamientos que ha hecho la Comisión durante el año 2013: Guantánamo, *drones*, intervención de las comunicaciones y migrantes.

La conclusión de lo dicho podría ser que, así como la CIDH pudo sobrevivir y fortalecerse en épocas de dictaduras y conflictos armados, tiene que aprender a hacer lo mismo frente a las imperfectas democracias del siglo XXI. ■

## Discusión con el presidente Carter sobre reforma del sistema interamericano



**De izquierda a derecha: Presidente Jimmy Carter, Jennifer McCoy del Centro Carter, Katya Salazar de DPLF y Marcelo Varela del Centro Carter.**

En torno al proceso de reforma de la CIDH se celebró, el 5 de marzo, un encuentro privado entre el ex presidente Jimmy Carter y varios representantes de países miembros ante la OEA. La reunión fue auspiciada por Katya Salazar, Directora Ejecutiva de DPLF y el decano Claudio Grossman de American University, dado el interés del presidente Carter en profundizar su conocimiento de los argumentos en torno al documento preparado por el Grupo de Trabajo establecido por la OEA. Entre otros, asistieron los representantes de México, Colombia, Chile, Brasil, Costa Rica, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela, EE.UU., Canadá, Jamaica y Haití. Asimismo, participaron el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, el presidente de la CIDH, José de Jesús Orozco, y el Secretario Ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza.

Antes de abrir el debate, el presidente Carter se refirió al importante rol de la CIDH en la región y recordó que, si bien el sistema interamericano de derechos humanos fue creado durante un periodo en el que prevalecían dictaduras militares en el hemisferio, las democracias también son imperfectas y requieren de un sistema que les ayude a robustecer sus propios esfuerzos para asegurar la protección de los derechos humanos. Pidió luego al embajador de México –quien presidió en su día el Consejo Permanente– que ofreciera un análisis del proceso de reforma.

En el marco de un diálogo de absoluto respeto, Carter también quiso comprender las críticas de algunos Estados al documento de la CIDH. Para ello, se dirigió a los embajadores de Ecuador, Venezuela y Bolivia, quienes manifestaron sus desacuerdos con algunos aspectos de la propuesta de reforma pero aclararon que no tenían interés en debilitar el trabajo de la CIDH. En general, los participantes expresaron su compromiso con el fortalecimiento del sistema y descartaron el socavar su credibilidad y efectividad.

El encuentro constituyó una oportunidad para el intercambio de opiniones entre altas autoridades de la OEA y el presidente Carter, quien expresó a los embajadores de la OEA, al Secretario General y las autoridades de la CIDH su interés en participar en otro debate sobre la CIDH en el futuro cercano.

## La OEA y los derechos humanos después del fortalecimiento

Nelson Camilo Sánchez

Investigador de DeJusticia

“Nada va a pasar, porque en la OEA nada nunca pasa”. Con este escepticismo —pasado por la ironía— respondió hace algo más de un año la canciller colombiana, María Ángela Holguín, a la pregunta acerca de cómo veía el avance del proceso de fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. Hoy día, la canciller diría que tenía razón: al final, el proceso de fortalecimiento no llegó a ninguna parte. Mucho aspaviento, mucho drama, para que todo quedara igual.

No obstante, la evaluación de hasta dónde llegó el proceso y de los impactos que tuvo, y tendrá, van más allá de verificar simplemente si los instrumentos del sistema se modificaron. Es cierto que la Convención Americana no se modificó, como también es cierto que el Estatuto no cambió y que solo se introdujeron reformas a algunos artículos del reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Pero el sistema interamericano de derechos humanos no es el mismo y las mayores repercusiones de este proceso se irán viendo con el transcurso del tiempo.

Hacer el seguimiento del tema será una cuestión vital para establecer los nuevos rumbos por los que se guiará la protección de los derechos en las Américas. Los impactos probables se manifestarán en tres escenarios: el trabajo interno de los órganos de protección, los órganos políticos de decisión de los Estados, y la OEA (Organización de Estados Americanos) como institución.

### El riesgo de terminar más papistas que el Papa

El combustible que movió la maquinaria de la reforma provino de la idea de que los órganos del sistema interamericano —y particularmente la Comisión Interamericana— eran obsoletos y habían sido cooptados por determinados países para convertirse en instrumentos de persecución ideológica. A partir de allí se construían argumentos como aquel que postulaba que la CIDH



debía “ajustarse a los nuevos tiempos y a las nuevas democracias”, o aquel otro que sostenía que la sede de la CIDH no podía estar en el territorio de un país que no había ratificado la Convención Americana, o que los fondos de sus relatorías no podían provenir de Estados “enemigos de los gobiernos progresistas de las Américas”. Pero, en definitiva, buena parte de las propuestas de reforma estaban dirigidas a recortar competencias a la CIDH, no necesariamente ligadas a esas supuestas falencias.

Los cambios reglamentarios a los que se llegó, no obstante —en lugar de atacar los supuestos problemas sistémicos de la protección de los derechos, como serían la falta de universalidad de la adherencia a la Convención Americana, la falta de cumplimiento de las decisiones y la carencia crónica de fondos adecuados para que los órganos cumplan con sus mandatos—, lo que hacen es restringir el marco de acción de la CIDH para ejercer algunas de sus funciones.

Y no fue un paso fácil. En su momento fue una decisión con mucho olfato político, adoptada en un contexto con muy poco margen de maniobra. La reforma reglamentaria fue la forma como la CIDH salió al paso de la propuesta de reforma al Estatuto que se cocinaba en el Consejo Permanente y de la que se vaticinaba recortes severos a sus funciones. Al tomar la iniciativa, la CIDH no solo retomó el control del proceso sino que, además, envió un mensaje político a algunos Estados, que tomaron esta iniciativa como un llamado al diálogo.

Ahora bien, el riesgo es que esta movida estratégica se institucionalice, que la CIDH restrinja sus poderes para evitar que el tigre despierte, y que por esa vía, la del miedo, se terminen alcanzando los intereses más sórdidos de los gobiernos que no quieren cumplir con los estándares de derechos humanos. Si en la práctica la CIDH se vuelve tímida a la hora de enfrentar los poderes cuyo comportamiento requiere de su intervención, la lucha por la

defensa de su mandato habrá sido en vano. Esto no quiere decir, obviamente, que la CIDH debería desconocer contextos políticos complicados y altamente tóxicos, como el que dio lugar a impulsar el proceso de fortalecimiento. Sin embargo, uno de los efectos de que el proceso no se haya cerrado formalmente (aun cuando en la práctica sí se haya logrado cerrar) es que gobiernos —ceranos y no cercanos a la Comisión— tengan siempre a la mano la carta de: “o me haces caso o retomo el proceso de reforma”.

Ese fantasma no debería rondar a la CIDH. Con su nueva composición, el órgano debe tenerlo claro, no sólo por razones de coyuntura política —que se verán más adelante— sino además por estrategia institucional. Hoy por hoy, el cambio fundamental en el que debería consistir el impacto de este proceso es un fortalecimiento interno de la CIDH. Tanto en su cohesión como órgano colegiado, como en su relación con los Estados y el cumplimiento de sus mandatos.

La CIDH tiene la oportunidad de aprovechar el ímpetu de esta discusión para adelantar tres debates históricos que aún siguen sin resolver. El primero se refiere a la morosidad del sistema de peticiones individuales. Es ya conocido por usuarios, Estados y órganos que el actual sistema está colapsado y que, con reformas mínimas de reglamento o con unas modestas inyecciones de fondos, el actual sistema va a seguir sumiéndose en un bochornoso esquema de retraso. Llegó la hora de buscar opciones distintas para enfrentar el problema e innovar este mecanismo. Es una discusión difícil; no existen fórmulas mágicas para encontrar un balance adecuado entre acceso al sistema y capacidad del mismo para resolver de manera equitativa, pero en un tiempo razonable, las necesidades de justicia. Pero la dificultad no justifica seguir permitiendo el lento, pero perceptible, desmoronamiento del modelo actual.

El segundo tema que debería introducirse con fuerza —antes de que caiga en el olvido— consiste en la necesaria relación que debe existir entre estándares internacionales de derechos humanos y seguimiento al desempeño en políticas públicas. La CIDH se ha ido convirtiendo en una especie de foro cuasi judicial pero que no en todos los casos tiene competencias para entablar diálogos sobre políticas públicas con los Estados. Una enorme puerta se abriría si esta relación se hace más estrecha y fructífera.

El tercer gran tema corresponde a la agenda de desigualdad y derechos económicos, sociales y culturales (DESC). La región más desigual del mundo no ha hecho un intento serio para entender esa desigualdad como violación de derechos humanos. Los temas de derechos económicos, sociales y culturales en la región siempre han estado en un segundo plano. Esto lo capitalizó un sector de países que plantearon esta situación válidamente pero con una intención escondida. Al final, criticaban la inacción del sistema en materia de DESC no para reforzar su protección sino para buscar que lo que se ha hecho en materia de otros derechos se nivele hacia abajo, con lo poco que se ha hecho en DESC.

*... la discusión en la OEA ha sido interesante y refrescante. Finalmente, la OEA fue un foro de discusión multilateral en donde distintos sectores tenían posiciones encontradas y buscaban debatirlas para persuadir a otros Estados. La lógica de la imposición, que ha sido común en este escenario, no encontró lugar.*

Es por ello fundamental que la región empiece a enfrentar de manera seria los grandes desafíos en materia de la desigualdad social y económica que padece. Esto requiere no solamente trabajar en una estrategia y una agenda de trabajo dentro de la CIDH (que debería ser liderada por la recientemente creada Unidad DESC) sino, además, trabajar con los Estados para hacer operativo el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. Después de 25 años de haber sido aprobado dicho Protocolo, en diciembre de 2013 finalmente los Estados terminaron de aprobar los indicadores mediante los cuales se hará el seguimiento mediante el sistema de reporte sobre avances en la satisfacción de los derechos del Protocolo. La parte crítica que viene es que los Estados se tomen en serio la tarea de reportar y que desde la sociedad civil (ONG, centros de investigaciones, universidades, instituciones estatales de derechos humanos) se promueva discusiones sobre los informes y se controvierta la información que generen los Estados.

## Las alianzas y fuerzas políticas

El proceso de fortalecimiento no sólo ha tenido repercusiones en el interior de los órganos técnicos de derechos humanos. También ayudó a mover el ajedrez político de la región. En definitiva, la batalla por el sistema de derechos humanos terminó siendo una excusa para medir y probar alianzas de intereses políticos. Esto ha sido un remezón político con resultados nada despreciables.

Dejando de lado las razones que motivaron las propuestas, la discusión en la OEA ha sido interesante y refrescante. Finalmente, la OEA fue un foro de discusión multilateral en donde distintos sectores tenían posiciones encontradas y buscaban debatirlas para persuadir a otros Estados. La lógica de la imposición, que ha sido común en este escenario, no encontró lugar. Nadie tenía una mayoría clara y eso hacía que el trabajo político de discusión adquiriera importancia.

Uno de los principales problemas de la decisión adoptada por la Asamblea General en marzo de 2013 consistía en que el proceso de reforma no se cerrara, pues se hubiera permitido así

*La salida masiva de los Estados de la competencia de la Corte no parece cercana, aun cuando existe riesgo de que Ecuador siga el camino de Venezuela. Un riesgo que no se debe subestimar, pero tampoco sobredimensionar hasta el punto de paralizar las actividades del sistema.*

que los Estados interesados en debilitar el sistema tuviesen sobre la Comisión una permanente espada de Damocles que pudieran usar según su conveniencia. Deliberadamente, la resolución de la Asamblea General establece que el proceso se cierra, pero a la vez dice que en el futuro se puede volver a discutir cada uno de los temas ya cerrados.

El diálogo sobre estos temas no puede impedirse: la OEA es un foro de discusión política y por eso los temas de la organización siempre estarán abiertos a discusión. Pero en la realidad política el proceso está lejos de poder reabrirse en los escenarios políticos de la OEA. La energía y los recursos que todos los Estados invirtieron durante más de dos años se han agotado. Embarcarse en otro proyecto político de esta escala sería altamente costoso. En palabras comunes, los países están cansados de esta discusión y preferirían invertir su tiempo y energía en otros temas. Y así se lo han hecho saber algunos a los gobiernos del Alba.

La supuesta desintegración del sistema —que ocurriría al día siguiente, si no se aceptaba la reforma que exigía el Alba— tampoco ha ocurrido. La salida masiva de los Estados de la competencia de la Corte no parece cercana, aun cuando existe riesgo de que Ecuador siga el camino de Venezuela. Un riesgo que no se debe subestimar, pero tampoco sobredimensionar hasta el punto de paralizar las actividades del sistema.

Así que los juegos políticos seguirán siendo tramitados por los canales institucionales de siempre. Como, por ejemplo, asegurar una composición de los órganos técnicos favorable a uno u otro espectro. Como expresó el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, durante la fase final del proceso de fortalecimiento, cuando le pidieron su opinión sobre una reforma a la Convención Americana: “Si los Estados no quieren que hagan parte de la Comisión nacionales de los Estados que no han ratificado la Convención no necesitan reformar instrumentos. Eso es más fácil. Simplemente no voten por ellos”.

Con esa perspectiva llegaron los Estados a la Asamblea General de Guatemala. Los pronósticos parecían claros: Brasil y México, que habían sido los grandes líderes políticos del proceso, no tendrían problemas en hacer que sus candidatos fueran elegidos y, tras una obsesiva campaña de Ecuador por sacar del camino a

Estados Unidos, el candidato de este país, por primera vez, perdería una elección en la OEA. Pero las predicciones no se cumplieron del todo. Si bien México logró reelegir a su candidato casi por aclamación, la campaña en contra de Estados Unidos no dio resultados y, lo que pocos esperaban, el candidato de Brasil tuvo que ir a segunda vuelta para que, con una apretada diferencia, se impusiera frente al comisionado colombiano que buscaba repetir.

Muchas conclusiones pueden sacarse de este escenario. Entre ellas, dos podrían ayudar a pensar en el futuro del sistema. La primera es que, por más que la discusión fuera entre suramericanos y Estados Unidos, los países del Caribe siguen siendo una fuerza muy importante, que inclina la balanza en la OEA. Y allí parece que Brasil todavía no pesa lo que quisiera. La segunda es que las alianzas son efímeras porque los intereses son volátiles. Un cambio de gobierno o de estrategia y los votos de ayer se pierden hoy. O se ganan, como muestra el hecho de que México, el aguerrido defensor de la CIDH en este proceso, pueda que ya no sea el mismo.

## Las perspectivas en la OEA

Si bien el tema de derechos humanos no es, hoy en día, el principal tema de preocupación en los foros políticos de la OEA, dos procesos actuales pueden afectar esta agenda de manera positiva o negativa. El primero es la renovación en la Secretaría General de la OEA. En la Asamblea General de 2014 se decidirá quién reemplazará al chileno José Miguel Insulza. La gestión de Insulza ha sido altamente criticada y, sin duda, él no será extrañado por muchos. Especialmente por un amplio sector de derechos humanos, que han sido muy críticos acerca del rol que jugó el secretario al permitir el avance del proceso de reforma, afectando la independencia de la CIDH. Pero lo que deja claro el mandato de Insulza es que el secretario general de la OEA, hoy por hoy, es clave en la conformación de la agenda de derechos humanos. Para bien o para mal. Un buen secretario general puede ayudar mucho y uno malo puede hacer mucho daño.

El segundo proceso que se inicia —y puede ser beneficioso, perverso o intrascendente— es la actual discusión de reforma a la organización. Por ahora, el proceso no ha tenido mucho liderazgo y no se sabe si va a tener suficiente ímpetu para terminar en alguna propuesta seria. Pero es necesario seguirle la pista muy de cerca. Está demostrado que cualquier cosa puede suceder y los procesos pueden tomar impulso de un día para el otro. Ya la OEA demostró no ser un foro tan anquilosado y aburrido. Así la canciller Holguín no lo crea. ■



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a [aportes@dplf.org](mailto:aportes@dplf.org).

# ¿Qué hace falta para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos?

Viviana Krsticevic y Alejandra Vicente

Viviana Krsticevic es directora ejecutiva y Alejandra Vicente es abogada senior en CEJIL

En los últimos dos años tuvo lugar un intenso debate sobre el sistema interamericano de derechos humanos, que concluyó con las reformas al reglamento interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH o la Comisión)<sup>1</sup>. Sin embargo, las nuevas realidades que emergen en los países y el clamor de justicia que persiste en la región plantean desafíos que deben ser abordados por los órganos que tienen la responsabilidad de garantizar y asegurar la protección y los derechos de las víctimas en la región. Este artículo formula algunas propuestas para avanzar hacia el objetivo común de fortalecer el sistema, tomando como referencia las consecuencias menos evidentes que dejan tanto el proceso de reflexión como las reformas adoptadas<sup>2</sup>.



## Implicaciones del proceso de reflexión

Formalmente, las consecuencias del debate se limitaron a la adopción, por la CIDH, de una serie de reformas a su Reglamento que codifican prácticas y guías internas de trabajo, muchas de las cuales ya estaban siendo implementadas en su Secretaría. Otras reformas respondieron a las preocupaciones expresadas por los Estados a lo largo del proceso, que albergaban la posibilidad de limitar la protección internacional, por ejemplo mediante la ampliación de las causales de archivo de peticiones y casos, o la denegación de medidas cautelares de protección si la Corte rechaza medidas provisionales en el mismo asunto<sup>3</sup>.

Aprobadas estas reformas por la CIDH, el debate en la OEA terminó formalmente el 22 de marzo de 2013 en una Asamblea General Extraordinaria tensa en la que, tras horas de discusión<sup>4</sup>, los Estados reconocieron las reformas efectuadas por la CIDH y resolvieron cerrar el proceso de reflexión<sup>5</sup>. No obstante, el debate tuvo consecuencias adicionales

<sup>1</sup> El debate, que se desarrolló entre 2011 y 2013, tuvo un hilo conductor formal en el proceso de "Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (en adelante, proceso de reflexión del SIDH), impulsado por los Estados de la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA). Más allá de las discusiones formales, las propuestas de algunos Estados generaron debates paralelos, algunos impulsados por la propia CIDH, otros en espacios interestatales como UNASUR, en los medios, a través de iniciativas de sociedad civil y en la academia. En todos ellos se analizó el rol de los órganos de protección del sistema interamericano, sus logros y déficits, sus competencias y su futuro.

<sup>2</sup> Otros ensayos han tratado en detalle estos debates, las propuestas abordadas, actores, momentos clave y resultados. Ver CEJIL, Memoria Histórica del Proceso de Reflexión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2011-2013, disponible en [http://cejil.org/publicaciones]; CEJIL, Documento de Coyuntura N.º 6: Aportes para mejorar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Respuesta de CEJIL a la propuesta del Consejo Permanente de la OEA, Buenos Aires, CEJIL, 2012, disponible en: [http://cejil.org/sites/default/files/Documento%20de%20Coyuntura%20N%C2%BA%206\_0.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014.

<sup>3</sup> Para un análisis detallado de cada una de las reformas al Reglamento de la CIDH y sus consecuencias, ver: CEJIL, Documento de Coyuntura N.º 8: Apuntes sobre las reformas al Reglamento de la CIDH: Cambios derivados del Proceso de Reflexión 2011-2013, Buenos Aires, CEJIL, 2013, disponible en: [http://cejil.org/sites/default/files/Documento%20de%20Coyuntura%20N%C2%BA%208\_2.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014.

<sup>4</sup> Sobre las posiciones y el desarrollo de la Asamblea General Extraordinaria, ver: OEA. XLIV Asamblea Extraordinaria de la OEA - Sesión final [grabación de audio], disponible en: [http://www.oas.org/oaspage/audio/eng/archives/programs/a2013/mar/03-22-13\_44th\_ega\_close.mp3, 22 de marzo de 2013]. Consultado: 29 de enero de 2014.

<sup>5</sup> La Asamblea tomó nota de las reformas adoptadas por la CIDH, solicitó a esta que avance en la implementación de las mismas y que fortalezca la promoción de los derechos humanos, y que ponga en práctica las recomendaciones de los Estados pendientes de implementación. A los Estados se les invitó a hacer contribuciones voluntarias al sistema, preferentemente sin

*Una buena práctica consistiría en mejorar los procesos de selección de los miembros de la CIDH y la Corte, aumentar los recursos financieros del sistema e impulsar el cumplimiento de sus decisiones y la incorporación de sus estándares.*

que van más allá de las reformas adoptadas por la CIDH y son de igual o mayor relevancia.

Pese a los cuestionamientos surgidos durante el proceso de reflexión, la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte) preservaron sus funciones de tutela y monitoreo de derechos, lo que constituye un resultado positivo del proceso. Asimismo, el curso del proceso puso de manifiesto que existe un nuevo bloque de consenso gubernamental que apoya la permanencia del sistema interamericano. Al mismo tiempo, se ha ampliado la base de apoyo del sistema con la renovada presencia de actores de la judicatura, la sociedad civil, la opinión pública y la ciudadanía en general, como quedó evidenciado en la “Declaración de Bogotá” suscrita por importantes personalidades de América<sup>6</sup>.

No obstante, queda un sinsabor resultante de que a los llamados para que la CIDH y la Corte actúen con transparencia, eficacia y sensibilidad hacia los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, se unen ciertos mensajes de cautela sobre los temas a tratar y las estrategias para abordarlos. Estos llamados de atención, sobre todo de parte de los Estados, podrían tener un efecto inhibitorio en la CIDH y en la Corte ante asuntos sensibles para los gobiernos y otros actores, que son portadores de aspectos relevantes de derechos humanos, como los relativos a proyectos de desarrollo y la consulta a pueblos indígenas, los estándares de

finés específicos, y se requirió al Secretario General un análisis de los costos del pleno funcionamiento de los órganos del sistema. De igual modo, la Asamblea propuso el fortalecimiento de todas las relatorías de la Comisión, inclusive mediante la consideración de otorgar el carácter de especiales a las relatorías temáticas existentes. Finalmente, se instó a los Estados a alcanzar la universalidad del sistema. Ver: Resolución de la Asamblea General Extraordinaria de 22 de marzo de 2013; Asamblea General de la OEA. Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.P. AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1, 23 de julio de 2013.

<sup>6</sup> Esta declaración de apoyo al sistema fue firmada por los ex presidentes César Gaviria, Alejandro Toledo, Andrés Pastrana, Rodrigo Borja, así como por el premio nobel Adolfo Pérez Esquivel y numerosas personalidades de la política, la cultura y el activismo. Ver: CEJIL, Es hora de defender el Sistema de Derechos Humanos. Declaración de Bogotá, César Gaviria et al, disponible en: [<http://cejil.org/sites/default/files/2012%2009%2011%20DECLARACION%20DE%20BOGOTA-1.pdf>]. Consultado: 29 de enero de 2014. Igualmente, fue respaldada por la firma de más de 5,000 ciudadanos y ciudadanas en Avaaz; ver: CEJIL, ¡Defiende los derechos humanos en las Américas!, disponible en: [[https://secure.avaaz.org/es/petition/Defiende\\_los\\_derechos\\_humanos\\_en\\_las\\_Americas/?cWoGFdb\\_20](https://secure.avaaz.org/es/petition/Defiende_los_derechos_humanos_en_las_Americas/?cWoGFdb_20) de noviembre de 2012]. Consultado: 29 de enero de 2014.

investigación penal tantas veces incumplidos en los sistemas judiciales nacionales, las medidas cautelares o la obligación de reparar de acuerdo a estándares internacionales una vez producida la vulneración de un tratado de derechos humanos.

Al mismo tiempo, el sistema ha perdido formalmente la adhesión plena de uno de sus miembros, Venezuela, que ha sostenido cuestionamientos muy duros a sus facultades y ha dejado abiertos algunos debates que pueden tener repercusiones.

Asimismo, el nuevo pacto en favor de la CIDH y la Corte no conlleva un respaldo de los Estados para aportar recursos políticos y económicos que garanticen una mayor efectividad del sistema interamericano para actuar y contribuir a atender aquellos problemas de derechos humanos que tienen un carácter estructural en la región.

Aún así, es posible avanzar si los Estados se comprometen a adoptar medidas estructurales en el marco de la redefinición de prioridades estratégicas de la OEA. En esta dirección, una buena práctica consistiría en mejorar los procesos de selección de los miembros de la CIDH y la Corte, aumentar los recursos financieros del sistema e impulsar el cumplimiento de sus decisiones y la incorporación de sus estándares. Además, sería importante que los propios órganos de protección redefinan su agenda temática y estratégica, teniendo en cuenta su capacidad diferencial de protección de derechos y las necesidades reales que emergen en la región.

## Acciones de los Estados para garantizar el funcionamiento de la protección interamericana: aspectos estructurales

A partir del examen efectuado, es posible identificar tres áreas que requieren respuesta inmediata por parte de los Estados

En primer lugar, revisar el proceso de selección de los miembros de la CIDH y de la Corte, que es un aspecto del que depende en gran parte la legitimidad de los órganos de protección. A pesar de ello, y de los numerosos reclamos de la sociedad civil<sup>7</sup>, persiste un sistema de selección basado en el intercambio de votos entre los Estados, que prioriza en la integración de los órganos la diversidad geográfica y la apuesta política del gobierno proponente sobre otros criterios como la experticia temática o la diversidad racial y de género. El ejemplo más significativo es la composición de la Corte, que hoy es un tribunal de derechos humanos integrado exclusivamente por varones.

Es imperioso el diseño de procesos de selección transparentes y abiertos, en los niveles nacional y regional, que permitan la participación de la sociedad civil en la promoción y el escrutinio

<sup>7</sup> Sobre este tema, ver CEJIL, Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, CEJIL, 2005, disponible en: [[https://cejil.org/sites/default/files/Documento\\_1\\_sp\\_0.pdf](https://cejil.org/sites/default/files/Documento_1_sp_0.pdf)]. Consultado: 29 de enero de 2014.

de la designación nacional de los candidatos, y en los que prime la independencia, la idoneidad y la diversidad de las personas propuestas. Estas saludables modificaciones podrían surgir de un mero cambio de práctica por un grupo significativo de Estados, consistente en adoptar mecanismos más transparentes de presentación de candidatos o candidatas, o hacer suyo el compromiso de poner en práctica una política de diversidad y pluralidad en la composición de los órganos, entre otras medidas.

En segundo lugar, asegurar un adecuado financiamiento del sistema, ya que la falta de recursos afecta su efectividad, con serias consecuencias de legitimidad frente a la sociedad y los gobiernos. Como demuestra un estudio publicado durante el proceso de reflexión<sup>8</sup>, el sistema interamericano es el mecanismo regional de protección de derechos humanos más pobre del mundo y el presupuesto de sus órganos es inferior al de muchas de las defensorías del pueblo de los países de la región<sup>9</sup>.

Esta situación precaria, que no permite a los órganos atender sus necesidades mínimas de funcionamiento, es aún más grave si se considera, de un lado, que el proceso de reflexión distrajo la atención de la CIDH<sup>10</sup> y, de otro, que las reformas reglamentarias le exigen aún una mayor actividad, al tiempo que la Corte recibe cada año un mayor número de casos que debe decidir en un plazo razonable<sup>11</sup>. Todas estas limitaciones repercuten en la capacidad de la CIDH de proteger a las víctimas mediante el sistema de casos, que exhibe una demora inaceptable en un sistema de justicia, así como una limitación significativa en el ejercicio de sus funciones adicionales de protección, como asesorías, visitas, informes, etc.

En tercer lugar, avanzar en la implementación de las decisiones y en la incorporación de los estándares de la CIDH y de

*Todas estas limitaciones repercuten en la capacidad de la CIDH de proteger a las víctimas mediante el sistema de casos, que exhibe una demora inaceptable en un sistema de justicia, así como una limitación significativa en el ejercicio de sus funciones adicionales de protección.*

la Corte<sup>12</sup>, que haga efectiva la protección de las víctimas. Para ello, no solo sería deseable que los Estados compartan y difundan buenas prácticas, sino también iniciativas que reconozcan el carácter vinculante de todas las decisiones del sistema, incluyendo medidas de protección e informes de solución amistosa. Esto implica, entre otras medidas: superar los obstáculos nacionales que impiden la correcta implementación e incorporación de estándares; aprobar legislación para la ejecución de decisiones y aplicarla; establecer coordinación entre poderes del Estado involucrados en el cumplimiento; y ofrecer garantías de que las autoridades conocen y aplican el control de convencionalidad a fin de evitar que se configuren nuevas violaciones<sup>13</sup>.

## Iniciativas clave para el fortalecimiento del sistema interamericano

El sistema interamericano debe fortalecer su capacidad de interacción con diferentes actores, de modo que responda adecuadamente a las necesidades de protección de derechos humanos que subsisten en América y que exceden las cuestiones ya expuestas, de arquitectura institucional o estructural.

Esta mejor interacción tiene la mayor importancia para el sistema interamericano porque permitiría una sintonía con las exigencias sociales, a fin de poner sus recursos y herramientas en función de garantizar derechos individuales y colectivos de ciudadanías y comunidades de la región. En parte, el éxito de la labor del sistema depende de la elaboración de un plan de trabajo que incluya una agenda temática comprehensiva y una

<sup>8</sup> Ver Informe CEJIL. Situación financiera del SIDH, 14 de marzo de 2013, disponible en: [https://cejil.org/sites/default/files/2013%2003%2014%20Financiamiento%20SIDH.pdf]. Consultado: 28 de enero de 2014.

<sup>9</sup> En el año 2011, la Defensoría del Pueblo de Colombia contó con un presupuesto de alrededor de US\$ 94,100.000, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, con US\$ 89,207.929, y la Defensoría del Pueblo de Ecuador, con US\$ 7,484.000. En el mismo año los Estados de la OEA destinaron de su fondo regular US\$ 4,329.800 a la CIDH y US\$ 2,058.200 a la Corte IDH. *Ibid.*

<sup>10</sup> De acuerdo a su Informe Anual de 2012, en ese año –durante el que se desarrolló intensamente el proceso de reflexión–, se produjo un aumento del 18.3% en las peticiones recibidas por la Comisión y una disminución del 24.6% en la apertura a trámite. Asimismo, en 2011 la CIDH aprobó 165 informes frente a 125 emitidos en 2012. Respecto al mecanismo de medidas cautelares, en 2012 recibió 448 solicitudes, de las cuales otorgó 35, en comparación con 422 recibidas y 57 otorgadas en 2011, lo cual muestra un aumento del 6.1% en la recepción y una disminución del 38.5% en el otorgamiento. Ver: CIDH. Informe Anual 2012. OEA/Ser.L/V/II.147, Doc. 1, 5 de marzo de 2013.

<sup>11</sup> De acuerdo al Informe Anual de la Corte de 2012, esta contó con un presupuesto de US\$ 3.638.143.13, con el que dictó sentencia en 21 casos contenciosos. La media de duración del litigio en dichos casos fue de 19.2 meses. Ver: Corte IDH. Informe Anual 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/spa\_2012.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014.

<sup>12</sup> Krsticevic, Viviana. (1997). “Líneas de trabajo para mejorar la eficacia del Sistema”, en *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH, págs. 413 y ss.

<sup>13</sup> Sobre las medidas que serían necesarias en el área de implementación de decisiones, ver CEJIL, Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales, CEJIL, 2007, disponible en: [https://cejil.org/sites/default/files/implementacion\_de\_las\_decisiones\_del\_sidh\_0.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014; CEJIL, Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Aportes para los procesos legislativos, Buenos Aires, 2009, disponible en: [https://cejil.org/publicaciones/implementacion-de-las-decisiones-del-sistema-interamericano-de-derechos-humanos-aporte]. Consultado: 29 de enero de 2014.

*La dura realidad es que en el continente persisten graves violaciones de derechos humanos, algunas crónicas y recurrentes, y otras que resultan de nuevas exigencias sociales, económicas y culturales.*

definición de estrategias que reconozca las sinergias posibles para avanzar en su mandato de tutela de derechos fundamentales. Para ello, sería importante que la CIDH revise su agenda de derechos humanos con una metodología participativa y defina sus prioridades, especialmente en un contexto de recursos limitados, en atención a su papel central y distintivo como mecanismo de protección de derechos humanos que es, en definitiva, aquello que la diferencia de otras instituciones, agencias y organismos con trabajo en los países y en la región.

Al revisar sus estrategias, la CIDH y la Corte deben atender las problemáticas más acuciantes del continente sobre la base de su mandato y con aquellos insumos con los que cuentan, manteniendo su capacidad de proteger de manera oportuna sin inhibirse, ni desvincularse de las necesidades y posibilidades de las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Por esto, al analizar los cambios de intervención oportuna que exigen países y situaciones en diferentes contextos, la acción complementaria del sistema no debe ser interpretada en un sentido formalista ni restrictivo del alcance de la protección. El sistema existe justamente para ofrecer una solución adecuada a las personas que en sus países no encuentran respuesta a graves violaciones a los derechos humanos, o cuando esta respuesta es insuficiente. Por ello, la CIDH y la Corte deben intervenir aun cuando el Estado muestre algún tipo de acción o exista una decisión judicial interna sobre el asunto, siempre que estas no cumplan con los estándares internacionales aplicables a la materia.

En algunos foros de debate también se ha planteado la posibilidad de que, para descargar procesalmente a la CIDH y a la Corte, estos órganos actúen con un mayor escrutinio previo de los casos, resolviendo solo aquellos que establezcan estándares a seguir por las cortes nacionales, es decir, una especie de *certiorari*. No es la primera vez que se plantea esa propuesta y nuestra respuesta ha sido contraria<sup>14</sup>, entre otras razones, por-

que limitar la actuación del sistema a ciertos casos, más allá de ser un criterio que carece de sustento convencional, sometería a sus órganos a importantes presiones de parte de los Estados. Debe considerarse, además, que la comisión de violaciones de derechos humanos, en la mayoría de los casos, no ocurre por desconocimiento del estándar internacional (por ejemplo, la prohibición de matar a otra persona o de torturar), sino debido a la falta de voluntad para actuar frente a sectores del Estado que de facto operan al margen de la ley o se benefician de la indiferencia o la incapacidad estatal.

Finalmente, la CIDH y la Corte deben mantener y profundizar su agenda de fortalecimiento de los espacios de participación de la sociedad civil y afianzar sus vínculos con actores clave para la protección de los derechos humanos en la región. Uno de los ejes de su agenda debe consistir en priorizar a los defensores de derechos humanos y los sistemas de administración de justicia, por cuanto estos no solo han difundido y democratizado el sistema sino que se han constituido en pilares fundamentales para defender su integridad y avanzar en su consolidación y efectividad.

## Conclusión

El proceso de reflexión que terminó hace unos meses “midió la temperatura” del continente respecto a la vigencia del sistema interamericano, en diferentes sectores. Mostró así que persiste el apoyo al sistema pero también que el mismo todavía enfrenta debilidades estructurales que están pendientes de remediarse y que no han sido abordadas por los Estados.

La respuesta a estas debilidades —algunas de las cuales se han abordado en este artículo— debe encararse desde una visión que vaya más allá de las coyunturas políticas que, en ocasiones, interfieren en los espacios formales del debate. Requiere actuaciones que tengan en cuenta que la fortaleza y legitimidad del sistema interamericano no sólo redundan en una mayor protección para los derechos de las personas, sino que también reflejan la madurez institucional y democrática que viven los países que integran la región.

La dura realidad es que en el continente persisten graves violaciones de derechos humanos, algunas crónicas y recurrentes y otras que resultan de nuevas exigencias sociales, económicas y culturales. Estas son las circunstancias que reclaman un sistema de protección con capacidad de responder de manera oportuna y efectiva por los derechos proclamados en la Declaración Americana para asegurar una vida digna, sin miedo y con derechos. ■

<sup>14</sup> Simposio. Una Revisión Crítica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Pasado, Presente y Futuro, en: *Anuario de Derechos Humanos 2007*, disponible en: [http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13454/13724]. Consultado: 28 de enero de 2014.



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a [aportes@dplf.org](mailto:aportes@dplf.org).

# En el centro de la discusión

## Medidas cautelares de la CIDH: sustento jurídico e importancia

Diego Rodríguez-Pinzón

Codirector de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Humanitario;  
profesor de Washington College of Law, American University

Varios Estados han planteado inquietudes con respecto al mandato y la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión, CIDH) en varios ámbitos, incluida la adopción de medidas cautelares. A fin de comprender más claramente los fundamentos jurídicos de estos debates, importa examinar el alcance y las características normativas de las medidas cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos. Este artículo procura brindar una aproximación a algunos de los aspectos más relevantes que distinguen al debate actual en torno al tema, en los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La información aquí expuesta muestra que, contrariamente a lo que sostienen algunos gobiernos, la práctica de la Comisión en materia de medidas cautelares ha sido prudente y, a la vez, efectiva.

Como ha sido definido por la Comisión, las medidas cautelares son pedidos urgentes dirigidos a un Estado miembro de la OEA para que actúe en casos graves y urgentes, así como en otros supuestos en que resulte necesario para prevenir un daño irreparable a personas<sup>1</sup>. La Comisión otorga medidas cautelares principalmente para proteger a personas de un peligro grave e inminente de lesión a derechos reconocidos en la Decla-



ración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, Declaración Americana) o la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, Convención Americana). Se trata de medidas temporales, diseñadas en función del reconocimiento de que para las víctimas de violaciones de derechos humanos es fundamental la capacidad de recurrir a sistemas regionales —como el sistema interamericano de derechos humanos— para solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, consagrados en tratados internacionales de derechos humanos de alcance regional.

### Estructura de las normas sobre derechos humanos de la OEA

En tanto tratado multilateral central, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, Carta de la OEA) define la arquitectura jurídica de esta organización<sup>2</sup> y resulta vinculante para todos los Estados miembros. De conformidad con el artículo 106 de la Carta, la función primordial de la Comisión es “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y [...] servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”. El concepto de “defensa” implica nece-

<sup>1</sup> CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Comisión durante su 137 Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009, y reformado el 2 de septiembre de 2011, art. 25 [en adelante, Reglamento de la Comisión].

<sup>2</sup> CIDH. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, disponible en: [<http://www.cidh.oas.org/basicos/english/Basic1.%20Intro.htm>]. Consultado: 30 de junio de 2010.

*La implementación oportuna suele ser un aspecto de radical importancia cuando se solicita una medida cautelar, especialmente si está en riesgo la vida o la integridad física de personas.*

sariamente la potestad de atender y dirimir casos de derechos humanos. Por ende, con solo ratificar la Carta, todos los Estados de América han aceptado la competencia de la Comisión para considerar denuncias individuales relativas a presuntas violaciones de derechos humanos<sup>3</sup>.

Con respecto a aquellos Estados que aún no han ratificado la Convención Americana, la Comisión evalúa si han violado los derechos consagrados en la Declaración Americana<sup>4</sup>. Tanto la Comisión como la Corte interamericanas han determinado que la Declaración, si bien no fue adoptada en un primer momento como un tratado jurídicamente vinculante, es ahora fuente de obligaciones legales para los Estados miembros de la OEA<sup>5</sup>. Asimismo, al aprobar el Estatuto de la Comisión, los Estados miembros han establecido la competencia de esta instancia para atender y dirimir denuncias individuales, sobre presuntas violaciones de la Declaración, contra los Estados que no sean parte en la Convención<sup>6</sup>. Por su parte, la Comisión ha interpretado la Declaración como una fuente de derecho en constante evolución y ha destacado que su aplicación guarda consonancia con la práctica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup>. Por consiguiente, la Declaración funge como equivalente de la Convención Americana para los Estados que no han ratificado esta última.

El requisito de extrema gravedad y urgencia para la obtención de medidas cautelares presupone la existencia de un peligro inminente que podría provocar un daño irreparable a los derechos fundamentales de las personas<sup>8</sup>. El artículo 25 del Regla-

mento de la Comisión, que regula las medidas cautelares, recoge elementos similares —de gravedad, urgencia e irreparabilidad— a los reconocidos para la Corte Interamericana en el artículo 63 de la Convención Americana<sup>9</sup>. El mecanismo establecido en el artículo 25 del Reglamento se aplica a todos los Estados miembros de la OEA, con independencia de si han ratificado o no la Convención Americana, en virtud del Estatuto de la Comisión.

La implementación oportuna suele ser un aspecto de radical importancia cuando se solicita una medida cautelar, especialmente si está en riesgo la vida o la integridad física de personas. Por ejemplo, para quienes se enfrentan a la pena capital, la implementación de medidas cautelares otorgadas por la Comisión es trascendental. La Comisión ha señalado que

[E]l hecho de que el Estado miembro no preserve la vida del recluso condenado estando pendiente de examen por la Comisión su denuncia, sustrae toda eficacia al proceso ante la Comisión, priva a los condenados del derecho de petición ante el sistema interamericano de derechos humanos y determina un daño grave e irreparable para esas personas, y por lo tanto es falto de correspondencia con las obligaciones del Estado<sup>10</sup>.

Que las medidas cautelares de la Comisión no se incluyan en forma expresa en el texto de la Convención Americana ni en el Estatuto de la Comisión ha llevado a que algunos países cuestionen la autoridad que sustenta tales medidas. Pese a que existe sustento legal suficiente para la expedición de tales medidas, aún subsiste el interrogante, por parte de algunos Estados, de si la negativa a su implementación constituye un incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

## **Autoridad jurídica de las medidas cautelares dictadas por la Comisión**

La Comisión tiene la potestad de interpretar el alcance de su propia competencia y jurisdicción<sup>11</sup>. En el ejercicio de esta potestad general, la Comisión ha determinado que las medidas cautelares del artículo 25 del Reglamento existen en razón de que

<sup>3</sup> Íd.

<sup>4</sup> Íd.

<sup>5</sup> Íd. Ver también: CIDH. (2000). *Juan Raúl Garza*. Caso 12.243. Estados Unidos. Informe de fondo N.º 109/00, 4 de diciembre de 2000; CIDH. (1987). *Roach & Pinkerton*. Caso 9647. Estados Unidos. Informe de fondo N.º 3/87, 22 de setiembre de 1987, párrafos 46-49; Corte IDH. Opinión Consultiva OC10/89: Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 de julio de 1989, Serie A N.º 10, párrafos 35-45.

<sup>6</sup> Tittlemore, Brian D. (2006). "Guantanamo Bay and the Precautionary Measures of the Inter-American Commission on Human Rights: A Case for International Oversight in the Struggle Against Terrorism", *Human Rights Law Review*, 6 (2), pp. 378 y 382.

<sup>7</sup> Richard J. Wilson. (2002). "The United States' Position on the Death Penalty in the Inter-American Human Rights System", *Santa Clara Law Review*, volumen 42, número 4, p. 1159.

<sup>8</sup> CIDH. (2011). Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y De-

fensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 432, disponible en: [http://www.oas.org/en/iachr/defenders/docs/pdf/defenders2011.pdf]. Consultado: 24 de enero de 2014.

<sup>9</sup> Íd.

<sup>10</sup> Piacentini de Andrade, Isabela. (2000). Protective Measures in the Inter-American Human Rights System, Lawyers' Rights Watch Canada, disponible en: [http://www.lrwc.org/ws/wp-content/uploads/2012/03/Protective-measures-Inter-American-System.pdf] Consultado: 24 de enero de 2014.

<sup>11</sup> Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. AG/RES. 447 (IX-O/79), OEA/Ser.P/IX.0.2/80, 1 de octubre de 1979, art. 22 a 24.

[L]os Estados Miembros de la OEA, al crear la Comisión y asignarle a través de la Carta de la OEA y el Estatuto de la Comisión el mandato de promover la observancia y protección de los derechos humanos de los pueblos americanos, se han comprometido implícitamente a implementar medidas de esta naturaleza cuando resultan esenciales para la preservación de dicho mandato<sup>12</sup>.

Esto es, que las medidas cautelares parecen haber sido reconocidas por la Comisión como una facultad “inherente” a su potestad de dirimir casos individuales. Tal interpretación se asienta firmemente en varias disposiciones del Estatuto de la Comisión, la Carta de la OEA y la Convención Americana. El artículo 18 del Estatuto autoriza a la Comisión a “solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos”. El artículo 106 de la Carta de la OEA encomienda a la Comisión “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”. Con respecto a Estados que aún no sean parte en la Convención Americana, el artículo 20 del Estatuto de la Comisión asigna a ésta la atribución de

examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

En cuanto a los Estados que han ratificado la Convención Americana, el artículo 41 de esta concede a la Comisión la atribución de “actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención” (esta disposición se reitera en el artículo 19 del Estatuto) y “solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos”.

En tanto los tres instrumentos contemplan la promoción y observancia de los derechos humanos pero no precisan los medios para alcanzar estos fines, resulta claro que la Comisión tiene la potestad de implementar herramientas razonables, como las medidas cautelares, para dar cumplimiento a su obligación de proteger y promover los derechos humanos.

## Naturaleza vinculante

Las medidas cautelares no solo están contempladas en la estructura normativa que regula a la Comisión, sino que además

*Las medidas cautelares no solo están contempladas en la estructura normativa que regula a la Comisión, sino que además su cumplimiento es obligatorio para los Estados miembros de la OEA. Los Estados deberán cumplir de buena fe (pacta sunt servanda) sus obligaciones.*

su cumplimiento es obligatorio para los Estados miembros de la OEA. Los Estados deberán cumplir de buena fe (pacta sunt servanda) sus obligaciones en consecuencia con el principio básico del derecho sobre responsabilidad internacional y de los tratados internacionales, de conformidad con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969<sup>13</sup>. Por ende, los Estados no podrán justificar su incumplimiento invocando disposiciones de derecho interno.

La Comisión ha reiterado que “su capacidad de investigar efectivamente y dictaminar en torno a casos de pena capital se ha visto con frecuencia socavada cuando los Estados programan y llevan a cabo la ejecución de condenados, pese a que los mismos tengan acciones pendientes ante la Comisión”<sup>14</sup>. Asimismo, la Comisión determinó que cuando un Estado miembro no aplica las medidas ordenadas “desconoce sus obligaciones fundamentales en materia de derechos humanos, de conformidad con la Carta de la OEA y los instrumentos afines”<sup>15</sup>. La Corte Interamericana también ha señalado que, en función de los principios de efectividad y buena fe, los Estados deben atenerse a sus medidas provisionales y las medidas cautelares de la Comisión<sup>16</sup>. Al hacerlo, los Estados deberán “observar las recomendaciones contenidas en los informes de la Comisión y adoptar todas las

<sup>13</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, 1155 U.N.T.S. 331, 23 de mayo de 1969; arts. 26 y 27 (donde se establece que los Estados deberán cumplir de buena fe con las obligaciones establecidas en los tratados y no podrán invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de sus responsabilidades internacionales).

<sup>14</sup> Rieter, Eva. (2010). Preventing irreparable harm: Provisional measures in International Human Rights adjudication, Amberes, Interesentia, p. 906 (donde se cita: CIDH. Napoleon Beazley. Caso 12.412. Estados Unidos. Informe de fondo 100/03, 29 de diciembre de 2003, párrafo 51).

<sup>15</sup> CIDH, supra nota 5, párrafo 117.

<sup>16</sup> Corte IDH. *James et al cases; Order of the Inter-American Court of Human Rights of November 26, 2001: Provisional Measures ordered by the Inter-American Court of Human Rights in the matter of the Republic of Trinidad and Tobago. Orden de Medidas Provisionales del 26 de noviembre de 2001*, disponible en: [[http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/james\\_se\\_14\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/james_se_14_ing.pdf)]. Consultado: 24 de enero de 2014.

<sup>12</sup> CIDH, supra nota 5, párrafo 117.

*De hecho, muchos de los reclamos de “reforma” fueron planteados por los mismos Estados cuya actuación ha sido vigilada atentamente por el sistema debido a la precaria situación de los derechos humanos en su territorio.*

medidas posibles para implementarlas, en consonancia con el principio de buena fe<sup>17</sup>.

La Comisión también reiteró la naturaleza vinculante de sus medidas cautelares en la Resolución 1/05 del 8 de marzo de 2005, además de otros documentos emitidos por la Comisión, y estableció que los Estados miembros tienen el deber de acatar las medidas en razón del rol fundamental que estas tienen para asegurar el eficaz cumplimiento del mandato de la Comisión<sup>18</sup>. Los Estados miembros que no reconozcan la naturaleza vinculante de las medidas cautelares privan de eficacia a estas medidas y al sistema de protección regional.

Las medidas cautelares dispuestas por la Comisión requieren ser cumplidas por los Estados sin ningún tipo de excepción basada en motivos políticos o jurídicos<sup>19</sup>. Pese a que las medidas cautelares no son reconocidas como vinculantes por todos los Estados miembros de la OEA, se les debe asignar idéntico valor jurídico que a las resoluciones adoptadas por la Comisión en casos individuales, como los informes sobre admisibilidad y/o de fondo. Los Estados miembros de la OEA han conferido amplias facultades a la Comisión para promover y proteger los derechos humanos conforme a la Carta de la OEA, el Estatuto

de la Comisión, la Convención Americana y varios otros tratados regionales. De acuerdo con este mandato, la Comisión puede y debe articular sus distintas atribuciones para prevenir, en la medida posible, que se cometan violaciones de derechos humanos, especialmente con respecto a situaciones graves en las que existe un peligro inminente e irreparable. Sostener lo contrario implica suponer en forma injustificada que los Estados reconocieron a la Comisión amplias facultades de supervisión pero decidieron deliberadamente limitar la posibilidad de dicha Comisión de cooperar con ellos para prevenir graves violaciones de derechos humanos.

Cabe mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) han emitido pronunciamientos similares, que reafirman el carácter obligatorio de las correspondientes medidas de protección<sup>20</sup>. El Tribunal Europeo y la CIJ se han pronunciado en este sentido, pese a que los respectivos tratados que regulan su actuación no reconocen expresamente a las medidas provisionales para estos organismos internacionales.

## La práctica de la Comisión y el debate en materia de “reforma”

La Comisión Interamericana enfrenta actualmente uno de los desafíos más importantes de su historia. Durante años, varios Estados miembros de la OEA han impulsado con regularidad la idea de “fortalecer” o “reformular” el sistema pero, en definitiva, no se ha facilitado apoyo político o económico adicional a la Comisión ni a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De hecho, muchos de los reclamos de “reforma” fueron planteados por los mismos Estados cuya actuación ha sido vigilada atentamente por el sistema debido a la precaria situación de los derechos humanos en su territorio. Por lo tanto, tales reclamos parecieran ser más bien una reacción de estos Estados ante los actos de supervisión realizados por la Comisión y la Corte, y aparentemente procuran socavar la independencia y autonomía de la Comisión. Uno de los temas que despiertan estas reacciones ha sido precisamente el de las medidas cautelares.

La Comisión, en coordinación con la Corte Interamericana, se ha mantenido regularmente en contacto con todos los actores del sistema —víctimas, Estados, ONG y académicos— a través de un proceso de consulta periódico, lo cual ha redundado en mejoras considerables en los procedimientos de la Comisión. Muchos de los cambios han resultado beneficiosos para las víctimas y, por ejemplo, han permitido que estas puedan presentar sus casos directamente ante la Corte o plantear fundamentos jurídicos adicionales a los aceptados inicialmente

<sup>17</sup> Mendez, Juan E. (2000). “The Inter-American System of Protection: Its Contributions to the International Law of Human Rights”, en *Realizing Human Rights: moving from inspiration to impact*, St. Martin’s Press, 2000. Ver también: Cecilia Cristina Naddeo. (2010). *The Inter-American System of Human Rights: A research guide*, Globalex, agosto/septiembre de 2010. Disponible en: [http://www.nyulawglobal.org/Globalex/Inter\_American\_human\_rights.htm]. Consultado: 24 de enero de 2014. (donde se cita: Claudio Grossman, *American Declaration on the Rights and Duties of Man*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, [http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e749?rskey=XeEMMo&result=3&prd=EPIL], consultado: 24 de enero de 2014; y: Claudio Grossman, *The Inter-American Commission on Human Rights*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, [http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e831?rskey=XeEMMo&result=4&prd=EPIL], consultado: 24 de enero de 2014).

<sup>18</sup> Tittmore, Brian D., *supra* nota 6, p. 382 (donde se cita la Resolución 1/05 de la CIDH: CIDH. Resolución 1/05, 8 de marzo de 2005, párr. 1, disponible en: [http://www.cidh.oas.org/resolutions/resolution1.05.htm]. Consultado: 24 de enero de 2014; CIDH, *supra* nota 2).

<sup>19</sup> Ver: Burbano Herrera, Clara. (2010). *Provisional Measures in the Case Law of the Inter-American Court of Human Rights*, *Intersentia*, p. 213.

<sup>20</sup> *Íd.*

por la Comisión, entre muchos otros ajustes positivos. Asimismo, varios otros cambios han reconocido los derechos procesales de los Estados en las denuncias individuales, al adoptar un examen más riguroso de aspectos de jurisdicción y admisibilidad de los casos o de los fundamentos de hecho para solicitar medidas cautelares. Tratándose de las medidas cautelares, solamente se dio curso al 15.8 por ciento de las solicitudes presentadas en 2011 y finalmente en ese año se concedieron medidas tan solo en el 13.5 por ciento de esas solicitudes.

La Comisión ha dictado 771 medidas cautelares entre 1994 y 2012, las cuales han estado referidas mayoritariamente a los derechos fundamentales centrales reconocidos en instrumentos de derechos humanos. Un estudio reciente ha demostrado que la Comisión adoptó la gran mayoría de sus medidas en casos en que estaban en riesgo la vida y la integridad de personas<sup>21</sup>. Este estudio indica que las medidas adoptadas entre 1996 y 2010 se dictaron para proteger principalmente derechos civiles y políticos, y en “particular el derecho a la vida (artículo 4) con 599 medidas y el derecho a un trato humano (artículo 5) con 528 medidas de un total de 688”<sup>22</sup>. En unos pocos casos, la Comisión se refirió a otros derechos, como libertad de expresión (24 medidas cautelares), salud (18), propiedad (12), derechos políticos (3), trabajo (3), identidad cultural (3) o el derecho a la información (3). Esto es, las medidas cautelares se han usado sobre todo en situaciones graves en las que ha estado en riesgo la vida o la integridad física de las personas. Lo que indica claramente que la Comisión ha actuado con moderación en situaciones que afectaban derechos más complejos, en las cuales la determinación de “gravedad” y “urgencia” exige un análisis más minucioso y prudente.

A partir de la información disponible, es posible descartar algunas de las presunciones equivocadas más comunes con respecto al trabajo de la Comisión, especialmente en lo que atañe a las medidas cautelares. Como se ha anotado, los estudios existentes muestran que la Comisión ha orientado tales medidas a la prevención de violaciones de los derechos más fundamentales. Al admitir solicitudes de medidas cautelares, las prácticas de la Comisión permiten apreciar una evaluación prudente de estos pedidos, que examina si la situación amerita verdaderamente el dictado de medidas cautelares en función de su gravedad y urgencia. La preocupación expresada por algunos Estados en relación con las medidas cautelares no parece, pues, ser legítima. Por el contrario, tal interés pareciera responder al renovado espíritu de soberanía que se manifiesta en ciertos

*La preocupación expresada por algunos Estados en relación con las medidas cautelares no parece, pues, ser legítima. [...] tal interés pareciera responder al renovado espíritu de soberanía que se manifiesta en ciertos Estados de la región, y que no necesariamente procura reforzar las herramientas de protección de la Comisión.*

Estados de la región, y que no necesariamente procura reforzar las herramientas de protección de la Comisión.

Estos estudios también muestran que Colombia, Guatemala, México y Estados Unidos son los cuatro Estados sobre los cuales se concedió la mayor cantidad de las 771 medidas cautelares dictadas entre 1994 y 2012, lo que contrarresta la percepción de que la Comisión no confronta a países como Estados Unidos con respecto a violaciones de derechos humanos. Colombia es el país con más medidas cautelares dictadas en dicho periodo (173), seguido de Guatemala (97), México (75) y Estados Unidos (72). Es decir, más de la mitad (54%) de las medidas cautelares adoptadas durante el periodo contemplado estuvieron dirigidas a estos cuatro Estados.

Los estudios citados muestran que las medidas cautelares concedidas en el periodo analizado estuvieron dirigidas a proteger, en una proporción importante, a personas detenidas y condenadas a muerte: 139 medidas de un total de 771. Según la información publicada por la Comisión, se logró la suspensión de 14 órdenes de ejecución, en tres casos se conmutó la pena, en dos ocasiones los reclusos fueron liberados y en 26 los beneficiarios fueron ejecutados.

Por un lado, los 14 casos en los que reclusos condenados a pena de muerte consiguieron que se suspendiera la orden de ejecución, estuvieron relacionados con Estados Unidos. Pero, por otro lado, en 25 de los 26 casos informados por la Comisión en los que los reclusos condenados a muerte fueron ejecutados, tal desenlace se produjo en Estados Unidos. ■

<sup>21</sup> Burbano-Herrera, Clara y Rodríguez-Pinzón, Diego. (2013). “Precautionary Measures issued by the Inter-American Commission on Human Rights”. En *Preventing violations of Human Rights: Are urgent, interim or provisional measures an adequate tool in Human Rights Litigation*, Oxford University Press, 2013.

<sup>22</sup> Íd. en 5.



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a [aportes@dplf.org](mailto:aportes@dplf.org).

# El papel de actores clave

## Estados Unidos y los derechos humanos en la región: adquirir credibilidad y legitimidad en la acción

Jamil Dakwar

Director del Programa de Derechos Humanos de American Civil Liberties Union (ACLU)

En junio, el flamante secretario de Estado John Kerry participó en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) realizada en Antigua. Fue su primera visita a la región como principal diplomático del presidente Obama en su segundo mandato. Kerry pronunció un mensaje rotundo, centrado en la necesidad de que la OEA implemente reformas y renueve su compromiso de llevar adelante su misión fundamental de promover los derechos humanos, la democracia y el desarrollo<sup>1</sup>. El mensaje de Kerry sobre derechos humanos en el hemisferio occidental fue tan crítico como oportuno. Se expresó en un momento en que el principal mecanismo de promoción de estos derechos en América —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH)— había sido objeto de ataques políticos y propuestas destinadas a socavar su independencia y efectividad. Kerry recordó a la Asamblea General que:

La región de América representa para el resto del mundo un ejemplo nítido de que la diversidad es una gran fortaleza, que la inclusión es posible y que la justicia realmente puede poner fin a la impunidad, y que los derechos de las personas deben ser protegidos de la posibilidad de atropello y abusos gubernamentales. Somos nosotros quienes debemos asegurar que se



preserve la integridad de nuestras instituciones [inter]americanas mediante su consolidación y fortalecimiento. Y, en el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esto implica asegurar su independencia, autonomía y estabilidad financiera. Todos los estados miembros de la OEA, incluida mi nación, están sujetos al examen de la comisión y ningún país ha recibido un trato menos favorable ni ha sido examinado con ensañamiento. Todos nuestros gobiernos deben estar en condiciones de trabajar con la comisión y contribuir a su labor. Como hemisferio, además,

hemos conseguido adelantos gigantescos, respecto de la anterior generación, en el reconocimiento de los ideales consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>2</sup>.

El discurso de Kerry no evidenció un cambio de la actual postura de Estados Unidos en cuanto a los derechos humanos en la región, pero el mensaje se percibió como no del todo genuino. Los propios antecedentes de Estados Unidos en derechos humanos, el incumplimiento de sus compromisos regionales e internacionales en esta materia y su acotada intervención en el sistema, debilitan su legitimidad y credibilidad para expresarse con vehemencia sobre estas cuestiones.

<sup>1</sup> Associated Press, John Kerry seeks changes to OAS, *Politico*, 6 de abril de 2013, disponible en: [<http://www.politico.com/story/2013/06/john-kerry-latin-america-oas-changes-92245.html>]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>2</sup> Kerry, John, Remarks at the General Assembly of the Organization of American States Plenary Session, Sesión Plenaria de la OEA en Antigua, Guatemala, 5 de junio de 2013, disponible en: [<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/06/210497.htm>]. Consultado: 27 de enero de 2014.

En primer lugar, el apoyo prestado históricamente por Estados Unidos a gobiernos latinoamericanos —incluidas dictaduras que cometieron graves violaciones de derechos humanos— continúa opacando la credibilidad del país, especialmente en tanto el gobierno persiste en no permitir que prosperen acciones legales dentro de Estados Unidos para juzgar a ex funcionarios gubernamentales por su complicidad en abusos ocurridos en el pasado. Un ejemplo patente de esto es el de Jennifer Harbury, una abogada de derechos humanos con extensa trayectoria que, desde hace décadas, reclama justicia por la intervención de la CIA en la muerte de su esposo en Guatemala<sup>3</sup>.

En segundo lugar, tampoco ayuda a la credibilidad estadounidense que el país no se haya sumado a los 23 (de los 35) estados miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>. Esto transmite el mensaje de que Estados Unidos promueve los derechos humanos en la región *como una cuestión de política*, y no en función de obligaciones jurídicamente vinculantes. Estados Unidos elude así la posibilidad de rendir cuentas, ya que no existen mecanismos efectivos que resulten aplicables para encarar los casos de abusos.

En tercer lugar, si bien Estados Unidos ha sido tradicionalmente un participante formal (aunque selectivo) en los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de audiencias, casos y medidas cautelares, su actuación en cuanto a cumplimiento e implementación ha sido claramente deficiente. La última sesión de la Comisión, celebrada en octubre, ofrece un ejemplo. El gobierno no tuvo una participación o respuestas sustanciales en audiencias sobre temas trascendentales, como la detención de personas por tiempo indeterminado en Guantánamo y la magnitud sin precedentes de la red global de vigilancia desplegada por la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), con el pretexto de que el cese de actividades de la administración federal no había dejado tiempo suficiente para prepararse y participar adecuadamente en las audiencias<sup>5</sup>. No obstante esta excusa poco plausible, invocada a último minuto, la Comisión reprendió a Estados Unidos por varias de sus políticas, como el incumplimiento, desde 2002, de la “medida cautelar” relativa a Bahía de Guantánamo.

*Si bien Estados Unidos ha sido tradicionalmente un participante formal (aunque selectivo) en los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de audiencias, casos y medidas cautelares, su actuación en cuanto a cumplimiento e implementación ha sido claramente deficiente.*

Más frustrante aún resultó que el gobierno no haya siquiera respondido a peticiones presentadas por organizaciones de derechos humanos con sede en Estados Unidos. Por ejemplo, desde 2008 ACLU ha presentado cuatro peticiones distintas<sup>6</sup> en representación de víctimas de hechos de tortura ocurridos durante la presidencia de Bush, algunas de las cuales correspondieron al programa secreto de “entregas extraordinarias” de la CIA. A pesar de las reiteradas advertencias de la Comisión, Estados Unidos no ha respondido hasta el momento.

Y como si ignorar estas peticiones no fuera suficientemente grave, Estados Unidos a menudo hace caso omiso de “medidas cautelares”<sup>7</sup> —es decir, medidas precautorias— que procuran evitar la posibilidad inminente de que se cause un perjuicio irreparable a personas o grupos de personas, como es el caso de reclusos que han sido condenados a pena de muerte contrariando los compromisos de derechos humanos asumidos por el país<sup>8</sup>. Esta situación se evidenció recientemente en el caso del ciudadano mexicano Edgar Tamayo Arias, que fue ejecutado por el estado de Texas en contravención a lo dispuesto por el derecho internacional<sup>9</sup>.

Desde 2009, una diversidad de organizaciones de la sociedad civil estadounidense han instado al gobierno a procurar que el país se posicione como un líder creíble en el terreno de

<sup>3</sup> Harbury, Jennifer K., Entrevista con Jennifer K. Harbury, entrevista por Antonio Prieto, *Archivos de GNIB*, Ciudad de Guatemala, disponible en: [http://isla.igc.org/Features/Guatemala/guate3.html]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>4</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (B-32), OEA, 22 de noviembre de 1969, disponible en: [http://www.oas.org/dil/treaties\_B-32\_American\_Convention\_on\_Human\_Rights\_sign.htm]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>5</sup> Carmen Lomellin, Re: 149.º Período de Sesiones: Pedido de postergación de Estados Unidos, Oficina del Representante Permanente de Estados Unidos ante la Organización de los Estados Americanos, 18 de octubre de 2013, disponible en: [http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/USRequestforPostponement.pdf]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>6</sup> Dakwar, Jamil, Seeking International Accountability for Victims of U.S. Torture, Blog sobre derechos de ACLU (ACLU Blog of Rights), 26 de junio de 2013, disponible en: [https://www.aclu.org/blog/human-rights-national-security/seeking-international-accountability-victims-us-torture]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>7</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Medidas cautelares, OEA-CIDH, disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>8</sup> Dakwar, Jamil, Executing Human Dignity: U.S. Death Penalty System Dominates IACHR Report, Blog sobre derechos de ACLU (ACLU Blog of Rights), 21 de abril de 2013, disponible en: [https://www.aclu.org/blog/capital-punishment-human-rights/executing-human-dignity-us-death-penalty-system-dominates-iachr]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH condena ejecución de Edgar Tamayo Arias en Estados Unidos, Organización de los Estados Americanos-CIDH, 27 de enero de 2014, disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2014/006.asp]. Consultado: 27 de enero de 2014.

*La falta de ratificación de la Convención por Estados Unidos —siendo, como es, un tratado que ofrece garantías eficaces contra las violaciones de derechos humanos— socava la universalidad de las normas interamericanas de derechos humanos e incentiva la percepción de excepcionalidad con respecto a Estados Unidos.*

los derechos humanos en la región, y han aportado ideas y recomendaciones concretas en este sentido. A través de una serie de cartas enviadas en 2012, las organizaciones recomendaron, entre otras cosas, que Estados Unidos dé el primer paso cumpliendo las recomendaciones de la Comisión y ratificando la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados regionales de derechos humanos<sup>10</sup>.

El gobierno de Carter suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1977, pero el tratado no ha sido ratificado por el Senado. Según la Constitución de Estados Unidos, los tratados negociados y firmados por el poder ejecutivo deben ser aprobados por dos tercios del Senado, lo cual presenta un obstáculo significativo a la ratificación del tratado, especialmente grave cuando se trata de derechos individuales como los garantizados en las convenciones de derechos humanos. Dado que en las dos últimas décadas solo tres tratados fundamentales de derechos humanos han sido ratificados (todos ellos con considerables reservas y limitaciones que limitan su impacto), la Convención Americana tiene escasas posibilidades de ser ratificada en el futuro próximo.

La falta de ratificación de la Convención por Estados Unidos —siendo, como es, un tratado que ofrece garantías eficaces contra las violaciones de derechos humanos— socava la universalidad de las normas interamericanas de derechos humanos e incentiva la percepción de excepcionalidad con respecto a Estados Unidos. Sin embargo, la falta de ratificación no debería impedir que Estados Unidos asuma un rol de liderazgo en la promoción y protección de los derechos humanos, ni no haberla ratificado puede justificar su inacción. A través de una interacción genuina con la Comisión Interamericana, Estados Unidos podría ofrecer un ejemplo valioso, especialmente cuando esa responsabilidad atañe al ámbito del poder ejecutivo del gobierno federal. No obstante,

Estados Unidos mantiene su renuencia a dar prioridad a los derechos humanos, no ha implementado compromisos y recomendaciones, y no aborda graves casos presentados ante la Comisión.

Las revelaciones recientes sobre la vigilancia masiva de comunicaciones llevada a cabo por la Agencia de Seguridad Nacional —incluidas versiones de que Estados Unidos habría vigilado a aliados cercanos de América Latina<sup>11</sup> (y presuntamente impidió el despegue del avión del presidente boliviano cuando se creyó que podía trasladar a Edward Snowden)<sup>12</sup>—, han suscitado un fuerte y comprensible enojo entre aliados y enemigos del país, por igual. Ahora más que nunca, Estados Unidos enfrenta la ardua tarea de demostrar su buena fe en cuestiones de derechos humanos. No solo se considera que su postura es de hipocresía, al resistirse a implementar en el ámbito interno lo que predica en el extranjero, sino que es percibido cada vez más como un país que comete violaciones de derechos humanos y genera, de este modo, un peligroso precedente que habilitaría a otros gobiernos a justificar y legitimar sus propios abusos. Además del espionaje de la Agencia de Seguridad Nacional<sup>13</sup>, el uso de aeronaves no tripuladas<sup>14</sup>, la encarcelación masiva y el sistema inhumano de detención de inmigrantes, la impunidad en casos de tortura, la pena de muerte, la condena de menores a prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación y la intimidación de votantes<sup>15</sup> son otros tantos ejemplos de ámbitos en los que Estados Unidos no está a la altura de la mayoría de las democracias occidentales.

Un importante indicio reciente de presión regional y global contra políticas estadounidenses que avasallan derechos humanos es la adopción por la Asamblea General de la ONU de la primera resolución —que fue impulsada por Brasil y Alemania— sobre el derecho a la privacidad en la era digital<sup>16</sup>. Si bien Estados Unidos

<sup>10</sup> Rivera, Francisco J., RE: Strengthening Process of the Inter-American Human Rights System, Santa Clara University School of Law, Clínica Internacional de Derechos Humanos, 19 de noviembre de 2012, consultado el, disponible en: [http://law.scu.edu/wp-content/uploads/12121120SantaClara20sign-on20letter20to20US20OAS20Amb20-20WEBSITE.pdf]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>11</sup> Boadle, Anthony, Brazil, Mexico ask U.S. to explain if NSA spied on presidents, *Reuters: U.S. Edition*, 2 de septiembre de 2013, Disponible en: [http://www.reuters.com/article/2013/09/02/us-usa-security-brazil-mexico-idUSBRE9810B620130902]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>12</sup> Neuman, William y Smale, Alison, Barring of Bolivian Plane Infuriates Latin America as Snowden case Widens, *New York Times*, 3 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2013/07/04/world/snowden.html]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>13</sup> American Civil Liberties Union, Time to Rein in the Surveillance State, ACLU en línea, disponible en: [https://www.aclu.org/time-rein-surveillance-state-0]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>14</sup> American Civil Liberties Union, Drones, Blog sobre derechos de ACLU (ACLU Blog of Rights), consultado el 27 de enero de 2014, disponible en: [https://www.aclu.org/blog/tag/drones]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>15</sup> American Civil Liberties Union, What You Should Know About The U.S. And Human Rights, ACLU en línea, 10 de diciembre de 2013, disponible en: [https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/121013-humanrights-facts.pdf]. Consultado: 27 de enero de 2014.

<sup>16</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Tema 69 b) del programa: El derecho a la privacidad en la era digital, Sexagésimo octavo período de sesiones, Tercera Comisión, 20 de noviembre de 2013, disponible en: [http://ptlb.in/clpic/wp-content/uploads/2013/11/United-Nations-UN-Draft-Resolution-On-The-Right-To-Privacy-In-The-Digital-Age-Final-Version.pdf]. Consultado: 18 de febrero de 2014.

consiguió moderar el tenor de la resolución, este acontecimiento debería servir como señal de advertencia para que el país corrija su postura y avance más allá de un compromiso retórico con los derechos humanos, en pos de una actuación genuina y sustancial en esta materia, que se refleje en una transición a una política interna y exterior que respete de buena fe las obligaciones de derechos humanos asumidas. La colaboración de Estados Unidos con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sería un valioso punto de partida. Entre las acciones que debería adoptar Estados Unidos se incluyen:

- Responder a las peticiones en forma oportuna, incluidas aquellas relativas a violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de operativos contra el terrorismo desplegados por Estados Unidos en el extranjero, y facilitar el acceso a la justicia y a las vías de reparación en casos de tortura, desaparición forzada, detención arbitraria y otros abusos relacionados.
- Responder y cumplir, de manera oportuna y coordinada, las “medidas cautelares” y otras decisiones y recomendaciones emitidas por la Comisión. Para esto, podrían crearse mecanismos interinstitucionales transparentes, dotados con personal de jerarquía, y con plazos y un

mandato sólido y claro para implementar las decisiones.

- Intensificar los esfuerzos por sensibilizar a la población sobre la importancia del sistema interamericano de derechos humanos, y adoptar medidas concretas para conseguir no solo la colaboración de funcionarios electos en el ámbito federal, medios de comunicación y el público estadounidense, sino también de gobiernos locales y de los distintos estados del país.
- Adoptar medidas similares para ampliar el apoyo estadounidense a la Corte Penal Internacional (CPI), respaldar el mandato y la labor desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y abordar los obstáculos que impiden que Estados Unidos ratifique la Convención Americana. A este fin contribuiría tomar una mayor conciencia del valor de los mecanismos de justicia (como la Corte Interamericana) y la implementación de cambios en materia de políticas internas, además de otras opciones.

Al dar estos primeros pasos, Estados Unidos demostraría su compromiso con la promoción y el apoyo efectivos y genuinos de los derechos humanos en la región. ■

## DPLF publica compilación de jurisprudencia sobre derechos de los pueblos indígenas



El *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria* sistematiza y analiza decisiones judiciales de altas cortes de nueve países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú.

Mientras que el número de conflictos sociales relacionados con la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas ha aumentado considerablemente durante los últimos años, jueces y cortes latinoamericanas han venido realizando una labor importante y muy poco difundida, como es la adopción de sentencias paradigmáticas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, muchas veces en contextos políticos adversos. Estas decisiones judiciales representan,

sin duda, una contribución a la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina.

El *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria* refleja los debates y problemas jurídicos que han tenido que resolver estos jueces y muestra las diferentes maneras en que normas internacionales -como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas- han sido interpretadas y aplicadas en diferentes contextos jurídicos, políticos y culturales.

El Digesto fue elaborado por María Clara Galvis y Ángela María Ramírez, y cuenta con las reflexiones del ex Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, **James Anaya**, quien escribió el prólogo, y de **Humberto Sierra Porto**, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, autor del epílogo.

DPLF espera que esta publicación contribuya no solo a la difusión de las decisiones judiciales incluidas en esta compilación sino también a la discusión y al debate de estos temas.

## Muchos Brasil

Juana Kweitel y Raísa Cetra

En Conectas Derechos Humanos, Juana Kweitel es Directora de Programas y Raísa Cetra es asesora del Programa de Política Externa y Derechos Humanos

Brasil desempeñó papeles diversos durante los casi dos años que duró el proceso de reforma del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, el sistema). Su posición inicial, de cuestionamiento profundo de la autonomía e independencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) fue marcada por la reacción a las medidas cautelares en el caso Belo Monte, adoptadas en abril de 2011. Posteriormente, y a medida que otros Estados asumían los cuestionamientos más dañinos para la integridad de la CIDH, su agresividad —al menos en el plano formal— fue disminuyendo.

Actualmente, las relaciones entre Brasil y el sistema se encuentran parcialmente restablecidas. Sin embargo, son necesarios aún algunos pasos fundamentales para alcanzar una cooperación realmente fructífera.

### Después de Belo Monte, el inicio de la reforma más peligrosa

Dos meses después de la medida cautelar expedida por la CIDH acerca de la Usina Hidroeléctrica de Belo Monte, tuvo inicio un nuevo proceso de reforma del sistema. En junio de 2011 el Consejo Permanente de la OEA (CP) estableció el Grupo de Trabajo sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (GT).

El proyecto del Complejo Hidroeléctrico de Belo Monte, hoy parte del llamado *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, originalmente fue parte de un proyecto de la década de los setenta. Situado en el norte de Brasil, en el río Xingú en la cuenca Amazónica, el proyecto amenaza con impactar la vida y la integridad física de millares de personas<sup>1</sup>, al inundar



más de 500 km.<sup>2</sup> y disminuir el flujo de agua en el río a lo largo de casi cien kilómetros<sup>2</sup>. Entre la población afectada se encuentran pueblos indígenas además de ribereños, agricultores, pescadores y de comunidades de “quilombos” (formadas por descendientes de esclavos, a las que la Constitución de 1988 reconoce el derecho a la tierra)<sup>3</sup>.

A pesar de las fallas en la medición de los impactos reales de la obra<sup>4</sup>, el proyecto no solo está siendo ejecutado sino que además se lleva a cabo sin la debida consulta a la población afectada<sup>5</sup>. De allí que, a pedido de las organizaciones

Movimento Xingu Vivo Para Sempre (MXVPS), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), Prelazia do Xingu, Conselho Indígena Missionário (Cimi), Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), Justiça Global e Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (AIDA), en abril de 2011 la CIDH emitiera medidas cautelares solicitando a Brasil que suspendiera las obras de la hidroeléctrica hasta que el derecho a consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas fuese protegido<sup>6</sup>.

Relatório-da-Plataforma-DHESCA-sobre-viola%C3%A7%C3%B5es-dos-direitos-humanos-do-projeto-Belo-Monte.pdf], abril de 2010. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Ver: Instituto Socioambiental (ISA), Xingu Vivo - Especial Belo Monte. Disponible en: [http://www.socioambiental.org/esp/bm/loc.asp]. Consultado: 2 de enero de 2013.

<sup>4</sup> Plataforma DhESCA, *Op. Cit.*

<sup>5</sup> Ver: Daniel Leib Zugman, “O dever de consulta aos povos indígenas e a construção da usina de Belo Monte”, *Revista Discente - Direito FGV*, Sao Paulo, año 02, v. 01, n. 03, julio 2013. Disponible en: [http://direitogv.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/artigo-Edicao-revista/redgv\_3ed\_artigo\_6\_-\_o\_dever\_de\_consulta\_aos\_povos\_indigenas\_e\_a\_construcao\_da\_usina\_de\_belo\_monte.pdf]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>6</sup> Ver: CIDH. Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil, MC 382/10, 1 de abril de 2011, disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>1</sup> Ver: Plataforma DhESCA, Violações de Direitos Humanos no Licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, Relatório da Missão Xingu, disponible en: [http://www.xinguvivo.org.br/wp-content/uploads/2010/10/

La reacción de Brasil ante las medidas cautelares en el caso de Belo Monte fue virulenta, sorprendente e inesperada<sup>7</sup>. No existen antecedentes, en la relación entre Brasil y los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, de rechazo de una decisión como ocurrió en este caso<sup>8</sup>. Muchas fueron las autoridades brasileñas que hablaron en público para criticar al sistema y a la CIDH en particular. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) emitió una nota pública calificando las medidas cautelares como “*precipitadas e injustificables*”<sup>9</sup>. Brasil retiró a su representante permanente ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), suspendió durante algunos meses su contribución obligatoria a la OEA y retiró la candidatura del brasileño Paulo Vannuchi a la CIDH. Otras autoridades también se manifestaron en similar sentido. El Senado, por ejemplo, aprobó un “voto de censura” contra la OEA en razón de la decisión<sup>10</sup> adoptada en la CIDH.

Después de que Brasil hiciese públicas sus posiciones más hostiles, países como Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú empezaron a cuestionar la eficiencia y legitimidad del sistema y, más específicamente, de la CIDH.

Entre los temas planteados en este proceso de reforma estaban, precisamente, las medidas cautelares, además de las cuestiones de procedimiento en la tramitación de casos y peticiones individuales, las soluciones amistosas, la existencia de relatorías temáticas, los criterios para la elaboración del Capítulo IV del informe anual de la CIDH<sup>11</sup> y la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento financiero del sistema<sup>12</sup>.

## Brasil en el Consejo Permanente

Las propuestas de Brasil formuladas durante el proceso de reforma se centraron principalmente en las **medidas cautelares**<sup>13</sup> y fueron cambiando a lo largo del proceso<sup>14</sup>. Brasil formuló y se posicionó con diversas propuestas; entre ellas: 1) la necesidad de “*definir con precisión los criterios aplicables a situaciones graves, urgentes y que representen un daño inminente para la persona, que den lugar a la solicitud de tales medidas. Asimismo, debe explicar los elementos que caracterizan la gravedad y urgencia y la inminencia de daño en cada caso concreto*”<sup>15</sup>; 2) la exigencia de mayoría calificada, cuando la CIDH esté reunida en sesión, en los casos de adopción de medidas cautelares antes de contarse con la respuesta del Estado<sup>16</sup>; 3) que la CIDH no pueda emitir cautelares en los casos en los que la Corte Interamericana hubiese rechazado la emisión de medidas provisionales<sup>17</sup>. Estas tres

<sup>7</sup> Ver: Ventura, Deisy, Piovesan, Flávia y Kweitel, Juana, Sistema interamericano sob forte ataque, 7 de agosto de 2012, disponible en: [http://www1.folha.uol.com.br/bsp/opiniaio/59213-sistema-interamericano-sob-forte-ataque.shtml]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>8</sup> Ver: Deisy Ventura y Raísa Cetra, O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria Da Penha à Belo Monte, disponible en: [http://www.conectas.org/arquivos-site/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20(2)(1).pdf], abril de 2012. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>9</sup> Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Nota n° 142, Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, disponible en: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea, 5 de abril de 2011]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>10</sup> Ver: Senado Federal de Brasil, Aprovado voto de censura à OEA por declaração contra Belo Monte. Disponible en: [http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/06/09/aprovado-voto-de-censura-a-oea-por-declaracao-contra-belo-monte], 09 de junio de 2011. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>11</sup> El capítulo IV es una parte del informe anual de la CIDH dedicado a la situación de los derechos humanos de los países que fueron objeto de especial atención de la CIDH durante ese periodo.

<sup>12</sup> Ver Victoria Amato, “Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH”, *Aportes DPLF*, Washington D.C., año 5, n.16, p.5, marzo 2012. Disponible en: [http://www.dplf.org/uploads/1338931610.pdf]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>13</sup> Brasil también defendió a lo largo del proceso, entre otras propuestas: una mayor actuación de la CIDH en su mandato de promoción en detrimento del de protección; el archivo de casos por larga inactividad procesal; la ampliación del proceso de solución amistosa, además de la formulación de un código de conducta para la CIDH. Ver: Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Propuestas de la delegación de Brasil sobre los temas “Fundamentación de decisiones”, “trámite de peticiones de casos y de medidas cautelares”, “plazos para los estados”, “mecanismo e soluciones amistosas”, “promoción de derechos humanos” y “gestión transparente”. GT/SIDH/INF. 48/11, 6 de diciembre de 2011; y: República Federativa de Brasil, Propostas de implementação das recomendações do GT de Reflexão sobre o Funcionamento da CIDH, República Federativa de Brasil, noviembre de 2012, disponible en: [http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29609%20Anexo%20II.pdf]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>14</sup> Brasil llevó al GT, además del contenido reseñado en el texto, las siguientes contribuciones sobre medidas cautelares, destacando que la CIDH debería: (i) tener presente que sus procedimientos son de naturaleza cuasi jurisdiccional y recomendatoria; (ii) formular criterios claros que guíen el sobreseimiento de procesos que hayan perdido su objetivo; (iii) cerciorarse de que el representante del peticionario cuente con un mandato para actuar en su nombre; en razones excepcionales eso sería permitido, sin embargo el solicitante debería satisfacer tal requisito a la mayor brevedad; (iv) establecer que las medidas cautelares dejarían de tener objeto siempre y cuando el Estado demostrara que los remedios judiciales internos fueran suficientes; (v) establecer el plazo de vigencia de las medidas cautelares; (vi) establecer que las medidas cautelares deberían ser solicitadas luego de haber consultado al Estado involucrado; (vii) tener en cuenta los motivos de fuerza mayor que impidan al Estado acatar las medidas. En el Consejo Permanente, Brasil propuso que la CIDH: (i) elaborase un plan de trabajo caso a caso para la revisión periódica de las medidas cautelares; (ii) realizase un estudio para discutir maneras de mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a los beneficiarios de medidas cautelares; (iii) determinase que la imposibilidad de juntar documentos que confirmen la anuencia de los beneficiarios debería ser justificada por los peticionarios; (iv) otorgase plazos razonables caso a caso para la implementación de las medidas cautelares; (v) estableciese como motivo de levantamiento de medidas cautelares la negativa de los beneficiarios a recibirlas.

<sup>15</sup> Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Op. Cit., propuesta I.2. Énfasis añadido.

<sup>16</sup> República Federativa de Brasil. Op.Cit., propuesta II.A.f, pág. 10.

<sup>17</sup> Idem, propuesta II.A.I, pág. 11.

propuestas fueron contempladas —al menos parcialmente— por la CIDH en la reforma de su Reglamento<sup>18</sup>.

En cuanto a la primera, acerca de las definiciones y criterios, la CIDH incluyó definiciones de gravedad, urgencia y daño irreparable, así como la obligación de justificar la decisión de otorgamiento en el caso concreto. Esa medida, por una parte, rigidiza la actuación de la CIDH y, por otra, al exigir mayor argumentación jurídica, sin contemplar recursos financieros y humanos adicionales, puede llevar a una paralización de la CIDH<sup>19</sup> (ver artículos 25.2, 25.3, 25.4 y 25.7.c del nuevo Reglamento).

En cuanto a la segunda, si bien no se adoptó la regla de la mayoría calificada, se decidió que la CIDH deba revisar la medida “lo más pronto posible o, a más tardar, en el siguiente período de sesiones” (en los casos de su adopción sin haber oído al Estado, independientemente de haber sido decidida por el presidente o por el pleno de la CIDH, ver artículo 25.5 del nuevo Reglamento). Esta nueva reglamentación puede hacer extremadamente frágiles y precarias las medidas cautelares adoptadas de este modo.

La última propuesta también fue parcialmente contemplada, ya que la CIDH solo podrá pronunciarse si es que hubieren ocurrido hechos nuevos después de la denegatoria de las medidas provisionales por la Corte (ver artículo 25.13 del nuevo Reglamento).

Al mismo tiempo que era sumamente activo en relación con sus problemáticas propuestas sobre medidas cautelares, Brasil mantenía silencio sobre algunos puntos clave de la reforma. Su silencio acababa creando espacio político para el avance de otras propuestas, también bastante dañinas para la autonomía de la CIDH. Insatisfechas con la ausencia de posición del país en temas importantes de la reforma, organizaciones de la sociedad civil brasileña presionaron al gobierno a fin de que se abriera un espacio de diálogo sobre el tema.

El día de la entrada en vigor de la nueva ley de acceso a la información pública (16 de mayo de 2011), Conectas Derechos Humanos<sup>20</sup> solicitó al MRE todos los telegramas intercambiados

entre Brasilia y la misión de Brasil ante la OEA, con la finalidad de comprender con mayor claridad la posición de Brasil durante el proceso de reforma. El pedido fue denegado en todas las instancias. El principal argumento del MRE fue que las negociaciones aún estaban en curso y la liberación de esos documentos podría comprometer la imagen de Brasil. Cuando el proceso de reforma llegó a su fin, en marzo de 2013, Conectas solicitó la revisión de la clasificación de los documentos solicitados, lo que también fue denegado, desde la interpretación de que el proceso aún no había acabado. La reacción del MRE es un claro ejemplo que la diplomacia brasileña se encuentra a distancia de la cultura de transparencia, incluso con la vigencia de la ley de acceso.

Sin embargo, ese pedido fue importante para abrir un canal de diálogo entre el MRE y organizaciones brasileñas en torno a las posiciones adoptadas por el Estado en el proceso de reforma. En la respuesta inicial a ese pedido, el MRE propuso que se llevase a cabo una reunión con la sociedad civil para aclarar la posición de Brasil. Conectas aceptó la sugerencia y, en conjunto con otras organizaciones, solicitó su realización. A partir de ese momento, tuvieron lugar varios encuentros con la sociedad civil en el marco del proceso de reforma. Cabe destacar que los gastos de traslado para participar de esas reuniones debían ser cubiertos por las propias organizaciones, lo que en Brasil —debido a las enormes distancias— puede ser muy costoso. Solo en una oportunidad se habilitó un mecanismo de participación a distancia.

Esos encuentros sirvieron para exigir que Brasil hiciese públicas sus posiciones y que las discutiera previamente con la sociedad civil. Como parte de ese proceso, Brasil se pronunció posteriormente: 1) a favor de la autonomía e independencia de la CIDH<sup>21</sup>, 2) a favor del mantenimiento del capítulo IV del informe anual de la CIDH<sup>22</sup>, y 3) para mostrarse contrario a una reforma del reglamento conducida por los Estados<sup>23</sup> y también contrario a una reforma del Estatuto.

Además del tema de las medidas cautelares, Brasil también dirigió su interés hacia el tema del **financiamiento** de la CIDH, llamando la atención sobre el hecho de que son ínfimos en relación a las actividades del órgano. Si bien esta preocupación era inconsistente con sus demás posiciones, reconocía que la CIDH tiene recursos escasos, proponía la elaboración de nuevos estu-

<sup>18</sup> Ver CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. aprobado por la Comisión durante su 137º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009, reformado el 2 de septiembre de 2011, y modificado en su 147º período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/ReglamentoCIDH2013.pdf]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>19</sup> Ver: Conectas Direitos Humanos, Justiça Global y Article 19, Considerações acerca das propostas do governo brasileiro ao Conselho Permanente sobre o processo de fortalecimento do Sistema Interamericano, Sao Paulo, Conectas Derechos Humanos, 5 de diciembre de 2012, disponible en: [http://www.conectas.org/arquivos-site/2012\_12\_05%20-%20Carta\_BrasilPropostasCPOEA%20-%20Conectas-Art19-JG%20-%20Portugu%C3%AAs(1).pdf]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>20</sup> Ver: Conectas Derechos Humanos, Pedido LAI sobre Processo de Fortalecimento do Sistema Interamericano (y actualizaciones), disponible en: [http://www.conectas.org/pt/acoefs/justica/lei-de-acesso-a-informacao/

30-pedido-lai-sobre-processo-de-fortalecimento-do-sistema-interamericano, mayo de 2012]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>21</sup> Ver: Conectas Derechos Humanos, OEA conclui amanhã reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sob clima de expectativa, disponible en http://www.conectas.org/pt/acoefs/politica-externa/noticia/oea-conclui-amanha-reforma-do-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-sob-clima-de-expectativa, 21 de marzo de 2013]. Consultado: 10 de febrero de 2014; y Conectas Direitos Humanos, Termina o Processo de Reforma do Sistema Interamericano, disponible en: [http://www.conectas.org/pt/noticia/finaliza-o-processo-de-reforma-do-sistema-interamericano, 26 de marzo de 2013]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>22</sup> Ver: República Federativa de Brasil. Op. Cit.

<sup>23</sup> Ver: Conectas Derechos Humanos, (nota 21).

dios y herramientas, además de una intensificación del papel de promoción de la CIDH, pero no fue acompañada de ninguna propuesta concreta en relación con el aumento de los recursos<sup>24</sup>.

Durante el proceso de la reforma, Brasil también levantó la bandera de la **universalidad** del sistema, a pesar de que cuando Venezuela denunció la Convención Americana, se mantuvo en riguroso silencio<sup>25</sup>.

Sin embargo, la posición brasileña dejó abiertas algunas dudas, ya que hacia el final de proceso el país adoptó posiciones contradictorias sobre un mismo tema en diversos ámbitos. Al mismo tiempo que en el Consejo Permanente de la OEA Brasil se manifestaba satisfecho con las reformas propuestas por la CIDH, participaba en un nuevo espacio de negociación (la Asamblea de Estados parte de la Convención Americana) que pretendía reabrir algunos de los puntos ya superados<sup>26</sup>.

## Después de la reforma

Finalizado el proceso de reforma, con la aprobación de un nuevo Reglamento de la CIDH, Brasil ha mostrado cierta voluntad para restablecer su relación con ella. Como uno de los actos simbólicos, Brasil postuló nuevamente a Paulo Vannuchi como comisionado, que fue elegido por la Asamblea General de la OEA en junio de 2013<sup>27</sup>.

Brasil aún debe nombrar al representante permanente en su delegación ante la OEA. El último representante fue retirado después de las medidas cautelares en el caso Belo Monte y, transcurridos más de dos años, aún no ha sido nombrado un reemplazante.

Como uno de los países que plantearon cambios que necesitaban de más financiamiento, y que mantuvieron ese tema como un aspecto central durante el proceso de reforma, Brasil debería dar el ejemplo y aumentar sus aportes a la CIDH. Según el sitio web de la CIDH, el último aporte voluntario hecho por Brasil fue en 2009 con un monto simbólico de US\$10,000<sup>28</sup>.

El fortalecimiento del sistema pasa también por el cumplimiento de las decisiones y recomendaciones de la CIDH y de

la Corte. En el caso Gomes Lund y otros<sup>29</sup>, por ejemplo, Brasil no está mostrando un cumplimiento integral de la decisión de la Corte, que pidió a Brasil eliminar toda legislación que impida la persecución de violadores de derechos humanos, incluida la ley brasileña de amnistía. El Supremo Tribunal Federal y diversas autoridades brasileñas se han pronunciado, sosteniendo la constitucionalidad<sup>30</sup> y legitimidad de esa ley, en contra de la decisión del sistema. El Congreso incluso está considerando incluir una referencia a la ley de amnistía en el proyecto de ley que tipifica la desaparición forzada, lo que haría más difícil aún la persecución penal de los responsables de estos hechos durante la dictadura militar.

Finalmente, la actuación de Paulo Vannuchi en la CIDH será importante para terminar de definir la relación entre Brasil y el sistema. A Vannuchi le sobran credenciales como defensor de derechos humanos y es, además, un experto negociador político, lo que es fundamental para este momento de la CIDH. El desafío será despojarse del ropaje de “representante estatal” —fue ministro de Derechos Humanos por cinco años— y colocarse uno nuevo de “experto independiente”. De ese cambio en el actor, que no es solo simbólico, puede depender que la CIDH desarrolle su papel de protección de los derechos humanos de forma realmente autónoma, independiente y eficaz.

## A modo de balance

“Si Brasil entra en el juego internacional, debe cumplirlo de buena fe”, advirtió la profesora Flavia Piovesan durante el proceso de reforma<sup>31</sup>. El quiebre de ese principio de la buena fe, tal vez sea el legado más problemático del proceso de reforma. Brasil mostró que está dispuesto a sacudir el tablero e intentar el cambio de las reglas cuando el juego no transcurre de acuerdo a sus intereses. Puso en evidencia también que otros Estados —envalentonados por las posiciones de un Estado grande— están dispuestos a asumir la línea de los ataques, resguardando a Brasil y protegiéndolo de los efectos colaterales de sus posiciones. ■

<sup>24</sup> Ver: República Federativa de Brasil. Op. Cit., pp. 16 a 18.

<sup>25</sup> Ver: Conectas Derechos Humanos, Nota pública sobre decisão da Venezuela de se retirar da Convenção Americana de Direitos Humanos, disponible en: [http://www.conectas.org/pt/acoefs/politica-externa/noticia/nota-publica-sobre-decisao-da-venezuela-de-se-retirar-da-convencao-americana-de-direitos-humanos], 12 de septiembre de 2012. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>26</sup> Ver: Conectas Derechos Humanos. Op.Cit.

<sup>27</sup> Ver: Galvis, María Clara y Salazar, Katya, 43ª Asamblea General de la OEA: prevaleció la prudencia, disponible en: http://dplfblog.files.wordpress.com/2013/06/43c2aa-asamblea-general-de-la-oea-prevalecioc3b3-la-prudencia.pdf, 10 de junio de 2013]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>28</sup> Ver: CIDH. Recursos, disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos\_financieros.asp]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>29</sup> Ver: Corte IDH. *Caso Gomes Lund y outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

<sup>30</sup> Ver: Supremo Tribunal Federal (STF), STF é contra revisão da Lei de Anistia por sete votos a dois, disponible en: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=125515, 29 de abril de 2010]. Consultado: 10 de febrero de 2014.

<sup>31</sup> Ver: Conectas Direitos Humanos, Se o Brasil entrou no jogo internacional, há que cumpri-lo de boa fe, diz Flávia Piovesan. Disponible en: [http://www.conectas.org/pt/acoefs/politica-externa/noticia/undefinedse-o-brasil-entrou-no-jogo-internacional-ha-que-cumpri-lo-de-boa-fe-undefined-diz-flavia-piovesan], 8 de agosto de 2012. Consultado: 10 de febrero de 2014.

# Exámenes del horizonte

## Logros y retos interamericanos

Diego García-Sayán

Juez y ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

**A**mérica Latina está avanzando en sus derechos democráticos. Por cierto que con luces y sombras, como cualquier proceso en la realidad. En esos claroscuros de la vida social e institucional, son visibles algunos datos concretos e incontestables. Como, por ejemplo, que la democracia electoral se ha institucionalizado en lo fundamental y que existen distintos mecanismos de prevención, respuesta y procesamiento a las violaciones a los derechos humanos, que eran inexistentes hace tan solo un par de décadas.

En ese devenir, la justicia interamericana ha sido y está siendo un ingrediente contributivo fundamental en la perspectiva de proteger los derechos humanos. De una fase inicial en la cual prevalecía (hace un par de décadas) una percepción más bien escéptica, se ha pasado a la etapa actual, de enorme dinamismo e impacto en la realidad cotidiana de nuestros pueblos e instituciones.

Cuando estas líneas se publiquen, habré culminado —a fines de 2013—, mi segundo periodo como presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Luego de permanecer cuatro años en esa responsabilidad, me pareció oportuno aceptar la invitación de compartir en esta publicación, tan relevante y comprometida con la causa de los derechos humanos, algunas consideraciones sobre la evolución de la justicia interamericana. Hay tres asuntos que cabe destacar sobre la evolución de la Corte Interamericana en este lapso.

### La “demanda democrática”

El primero, es que ha aumentado la “demanda democrática”. Por ello llegan al tribunal materias cada vez más variadas, que hace pocos años nadie hubiera soñado con someter a un tribunal internacional: discriminación por orientación sexual, la conflicti-



vidad suscitada a partir de la inversión —pública o privada— en tierras y territorios indígenas y la dinámica de la consulta previa, acceso de la gente a la información en manos del Estado, métodos de fertilización asistida y muchos otros más. Con esa diversidad de temas, en creciente ampliación, y junto con aquellos que tradicionalmente la Corte ha venido procesando, en cuatro años el número de sentencias dictadas equivale a 32% de lo que se ha resuelto desde que la Corte se instaló (1979).

Este proceso de diversificación y ampliación de temáticas obedece, centralmente, a la percepción, creciente entre la gente, de que se tiene derechos y que eso conlleva la posibilidad de actuar hasta en tribunales internacionales para protegerlos. Por otro lado, esa percepción se orienta no a un resultado y objetivo meramente “testimonial” sino que busca una solución y respuesta institucional concretas y con efectos visibles en la realidad; esto es, que reparen la violación alegada y, particularmente, logren acciones y medidas de no repetición de una violación o afectación semejante.

### Jurisprudencia sólida y constante

Un segundo factor relevante —y fundamental— es la consolidación y el desarrollo de la jurisprudencia fundamental de la Corte en torno a líneas matrices para la vigencia de los derechos humanos. Por ejemplo, en temas claves como la obligación de investigar y sancionar graves violaciones a los derechos humanos, las reglas del debido proceso y los derechos de los pueblos indígenas. O la jurisprudencia reiterada —y unánime— en firme protección de la libertad de expresión, pero en armonía y ponderación con el derecho a la honra y a la facultad, de quienes se sintieran afectados, de usar los medios judiciales disponibles para su defensa.

Así, las decisiones de la Corte han ido plasmando decisiones sustantivas sobre una creciente variedad y complejidad de problemas que afectan a distintos sectores poblacionales y sociales; pronunciándose al respecto, en su ejercicio jurisdiccional de creación de derecho dentro del marco de las estipulaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con ello se ha repercutido en la realidad también compleja y variada de los países. En esa perspectiva, se ha tejido una rica jurisprudencia en varias materias y políticas jurisdiccionales a lo largo de un laborioso cuarto de siglo.

Dentro de esa viva dinámica jurisdiccional destacan, por ejemplo, asuntos como el crimen de la desaparición forzada de personas, sobre lo cual la Corte Interamericana fue el primer tribunal internacional en abordar estos casos como delito pluriofensivo y de ejecución permanente. Se estableció, a partir de ello, el principio de que mientras no se determine el paradero de la persona desaparecida se entiende que el delito se sigue produciendo; con lo cual, entre otras conclusiones, no prescribe su persecución penal. Esta aproximación jurídica ha sido recogida y desarrollada por la legislación nacional de varios países de la región, así como por la práctica de tribunales que han procedido a determinar responsabilidades penales por desaparición forzada valiéndose de este enfoque. Un planteamiento este que, por lo demás, ha nutrido de manera significativa los desarrollos que en esta materia se vienen dando en la Corte Penal Internacional.

La compleja temática de los pueblos indígenas, por otro lado, ha sido un área de especial atención por el tribunal interamericano en los últimos diez años. Si bien en los primeros lustros del trabajo jurisdiccional el tema indígena fue básicamente esquivo a ser planteado al tribunal, con la vuelta del siglo cambiaron las cosas. La brecha entre el derecho internacional y los derechos de los pueblos indígenas es hoy mucho menos profunda y dramática que en el pasado. Pero ha sido, y sigue siendo, una problemática de honda complejidad que toca, ciertamente, a un sector poblacional muy duramente afectado por una larga historia de opresión y exclusión. Como bien anota Nash:

Buena parte de las violaciones de derechos humanos en nuestro continente se concentran en grupos especialmente vulnerables (mujeres, indígenas, niños, trabajadores migrantes) y estas violaciones tienen directa relación con patrones culturales que permiten la perpetuación de estas violaciones. [...] Los pueblos indígenas en nuestro continente claramente pertenecen a estas categorías vulnerables [...]¹.

<sup>1</sup> Nash Rojas, Claudio E. (2004). Los derechos humanos de los indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas. Tendencias internacionales y contexto chileno*. Temuco. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de la Frontera, p. 3.

*De manera creciente, comunidades indígenas recurren al ordenamiento internacional para hacer valer sus derechos, lo que constituye, indudablemente, un paso trascendente y novedoso.*

Varios analistas, como Pasqualucci<sup>2</sup>, consideran que la Corte Interamericana de Derechos Humanos viene siendo, en esta materia, uno de los motores claves en el nivel global en el desarrollo progresivo del derecho<sup>3</sup>. Aspectos medulares, como la no discriminación, el derecho a la participación en los asuntos públicos y el respeto al derecho consuetudinario son, hoy en día, ingredientes importantes del derecho internacional de los derechos humanos.

De manera creciente, comunidades indígenas recurren al ordenamiento internacional para hacer valer sus derechos, lo que constituye, indudablemente, un paso trascendente y novedoso. Los derechos de los pueblos indígenas, y los dramas históricos relacionados con ellos, como la exclusión y la discriminación, no estuvieron medularmente presentes, en un inicio, en la justicia interamericana. De hecho, durante los primeros lustros de vida de la Corte, era más bien excepcional que le llegaran casos sobre derechos de los pueblos indígenas. El primer caso, sobre Surinam, fue conocido recién en 1993. Es a partir de 2001, es decir cuando la Corte tenía ya más de veinte años de instalada, que estos asuntos empezaron a llegar con continuidad.

En la actualidad, los desarrollos importantes que se han tenido en materias como las de la consulta previa han marcado rutas de procesamiento fundamentales de la tensión hoy existente, en más de una decena de países, entre las dinámicas de inversión pública o privada, por un lado, y los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas, por el otro. Es acaso en la sentencia del caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador<sup>4</sup> cuando la Corte afinó y precisó su jurisprudencia en temáticas como las de la consulta previa y otros asuntos vinculados.

<sup>2</sup> Pasqualucci, Jo M. (2006). The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter American System. En: *Human Rights Law Review*, Oxford University Press, 2006.

<sup>3</sup> Pasqualucci lo califica como “progressive case law”. Ídem, p. 1.

<sup>4</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No 245.

...lo interesante, y acaso medular, es que los casos resueltos por la Corte Interamericana suelen convertirse en casos emblemáticos y en una fuente de inspiración doctrinaria y jurisprudencial para los tribunales nacionales...

En materia de libertad de expresión, la Corte Interamericana ha establecido una jurisprudencia constante de notable claridad y perfil, en varios planos. En primer lugar, reafirmando como derecho de los periodistas. Pero lo ha considerado yendo mucho más allá, pues existe un derecho de la sociedad en su conjunto al pluralismo informativo, en función de lo cual “la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”<sup>5</sup>. Cuando la Corte resolvió en 1985 la opinión consultiva sobre *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, ya había dejado establecido que es “[...] indispensable [...] la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto a ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar”<sup>6</sup>.

En segundo lugar, la Corte ha establecido de manera constante y reiterada que el derecho a la libertad de expresión debe siempre ser ponderado con el derecho a la honra y a la intimidad y que, en ese orden de ideas, la sociedad y el Estado deben garantizar a las personas los medios judiciales adecuados para hacer valer esa ponderación. La Corte ha establecido que tanto la libertad de expresión como el derecho a la honra deben ser protegidos y que “la prevalencia de alguno en determinado caso dependerá de la ponderación que se haga a través de un juicio de proporcionalidad”<sup>7</sup>. Dentro de las herramientas que el Estado debe garantizar a las personas para hacer valer el derecho a la honra, la jurisprudencia constante de la Corte ha establecido que “[l]a Corte no estima contraria a la Convención cualquier medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones”; y así lo ha dispuesto unánimemente y de forma reiterada<sup>8</sup>.

En tiempos más recientes, finalmente, destacan sentencias pioneras sobre materias como la no discriminación por orientación sexual<sup>9</sup>, en la que no solamente se resolvió el caso concreto sino que se estableció el principio fundamental de que nadie puede ser discriminado por su orientación sexual en ninguno de los derechos establecidos en la Convención. En el mismo proceso de innovación jurisprudencial a la luz de nuevas problemáticas, hay que destacar la sentencia sobre la proscripción de la fertilización in vitro<sup>10</sup>.

## El diálogo jurisprudencial

El tercer factor a destacar es probablemente el de la mayor significación: una justicia interamericana que dialoga con la gente y las instituciones nacionales y que siembra raíces en las sociedades. Este es el factor que históricamente tiene, sin duda, la mayor trascendencia.

El tribunal interamericano ahora lleva a cabo audiencias públicas no sólo en su sede sino en otros 16 países de la región. Durante 2013, tocó a Medellín, México D.F. y Brasilia recibir a la Corte. En cada ocasión, miles de personas siguieron de cerca el desarrollo de las audiencias e incorporaron luego para su accionar —como jueces, abogados o académicos— mucho de lo que allí vieron.

Como se sabe, los fallos de la Corte, de acuerdo a la Convención, son “definitivo[s] e inapelable[s]”. En “caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo” (artículo 67 de la Convención). Los Estados Partes “se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes” (artículo 68 de la Convención).

Es singularmente relevante que la jurisprudencia del tribunal interamericano esté nutriendo, de manera creciente, y en asuntos sustantivos que son complejos y críticos, a altos tribunales de varios países de la región. En efecto, lo interesante, y acaso medular, es que los casos resueltos por la Corte Interamericana suelen convertirse en casos emblemáticos y en una fuente de inspiración doctrinaria y jurisprudencial para los tribunales nacionales, en razón de que tratan sobre cuestiones trascendentes que requieren una solución a la luz de la Convención Americana. El “control de convencionalidad”, en ese orden de ideas, ha pasado de ser un asunto de reflexión académica a constituirse

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrafo 57.

<sup>6</sup> Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de los periodistas* (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A No 05, párr. 34.

<sup>7</sup> Ídem, párr. 51.

<sup>8</sup> Véase: Ídem, párr. 78; Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No 237, párr. 55; y, Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22

de agosto de 2013. Serie C No 265, párrafo 126.

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No 239.

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No 257.

en una obligación que crecientemente establecen altos tribunales nacionales para los jueces de su respectivo país.

Las decisiones de la Corte tienen, pues, un impacto que va más allá de los límites de cada caso concreto. La jurisprudencia que se va formando mediante sucesivas interpretaciones influye en los países de la región a través de reformas legales o en jurisprudencia local que incorpora al derecho interno los estándares fijados por la Corte Interamericana.

Esos desarrollos jurisprudenciales del tribunal interamericano tienen, por sí mismos, enorme significado conceptual y jurídico. Los tribunales nacionales han sido artífices de una creativa y significativa repercusión de esa jurisprudencia, abriendo una brecha de relativización y cuestionamiento de clásicas normas de derecho positivo formalmente vigentes.

En lo que hemos llamado “diálogo jurisprudencial”, se produce una viva y creciente interacción entre lo que se hace en el tribunal interamericano, por un lado, y lo que hacen los tribunales nacionales, por el otro. Así, ahora en el tribunal interamericano se incorporan en sentencias, consideraciones y razonamientos provenientes de tribunales nacionales como la Corte Constitucional o el Consejo de Estado de Colombia, por ejemplo.

El llamado “control de convencionalidad”, vale decir la construcción de las sentencias nacionales en armonía con los criterios contenidos en las sentencias de la Corte Interamericana, tiene hoy una dinámica muy relevante. Claramente lo ha establecido, por ejemplo, la Suprema Corte de México, al determinar que esos criterios interamericanos son vinculantes (obligatorios) para todos los jueces de México, aunque el país no haya sido parte en el caso. Semejante criterio ya ha sido establecido por altos tribunales de países como Colombia (“criterio hermenéutico relevante”) o Perú, entre muchos otros.

El panorama es alentador. Las sentencias interamericanas, en lo fundamental, se están cumpliendo y la justicia nacional empieza a tener su fuerza propia nutriéndose de criterios interamericanos. El “diálogo jurisprudencial” es, pues, una realidad y no una utopía. Para seguir avanzando, sin embargo, se plantean distintos retos sustantivos, en el corto y mediano plazo, para la justicia interamericana. Quiero destacar tres.

En primer lugar, la amenaza de la inseguridad ciudadana por la acción de la delincuencia y, en particular, del crimen organizado, que permanentemente tientan a la sociedad democrática con respuestas impropias (justicia por “mano propia”, escuadrones de la muerte, etc.). Es posible —e indispensable— afirmar políticas públicas eficaces democráticas en este terreno, con prevención, policías eficientes y participación ciudadana.

En segundo lugar, el procesamiento de las tensiones sociales vinculadas a la inversión en tierras y territorios de pueblos indígenas. La conceptualización construida en la Corte requiere que se refuercen y perfeccionen, en esa dirección, las capacidades institucionales nacionales.

En tercer lugar, la necesidad regional de que se cierren todos los espacios de conflicto armado interno subsistentes. En tal sentido, el camino de la guerra a la paz en Colombia y el diseño y la puesta en marcha de una justicia transicional aparece hoy como uno de los retos cruciales del quehacer institucional en su relación directa con la justicia y los derechos humanos. Es preciso conciliar allí el objetivo de la justicia con el de la paz y la reconciliación. En la sentencia sobre el caso *El Mozote vs. El Salvador*<sup>11</sup>, se establecieron al respecto algunas pautas y lineamientos, a los que me remito. ■

<sup>11</sup> Corte IDH. *Caso Masacres El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No 252.

## La reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ¿Y ahora qué? (Lima, Perú septiembre 5, 2013)

El día jueves 5 de septiembre de 2013, se llevó a cabo en la ciudad de Lima el evento titulado “La reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ¿Y ahora qué?”, con la participación de miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y miembros del gobierno peruano, así como representantes de la sociedad civil de las Américas y agencias de cooperación. El evento fue organizado como cierre de una jornada de reflexión que se llevó a cabo durante los días previos, donde se discutió acerca del impacto que el proceso de reforma de la CIDH había tenido en la defensa de los derechos humanos en la región.

En representación de la CIDH participó José de Jesús Orozco, en ese momento presidente de la CIDH y Emilio Álvarez-Icaza, Secretario Ejecutivo de la institución. En representación del Estado peruano estuvo presente Walter Albán, entonces representante del Perú ante la OEA. En representación de la sociedad civil participaron en el panel Katya Salazar, Directora Ejecutiva de DPLF, Ernesto de la Jara, Director Fundador de IDL y Christian Steiner, Director Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). El evento fue organizado por estas instituciones y contó con el apoyo financiero de la KAS y de la Fundación Nacional para la Democracia (NED).

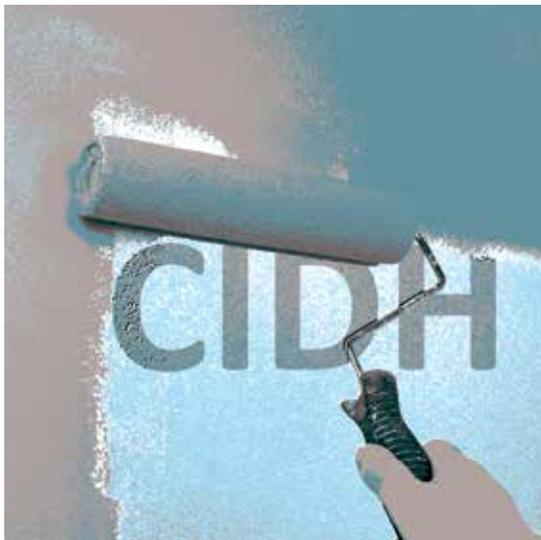


# El sistema interamericano frente a la nueva institucionalidad regional en derechos humanos

Gabriela Kletzel

Coordinadora del Equipo de Trabajo Internacional del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

En los últimos dos años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH o la Comisión) atravesó un intenso proceso de debate en torno a su rol y sus competencias fundamentales<sup>2</sup>. En ese marco, diversos Estados plantearon la necesidad de reconsiderar la labor del órgano de protección internacional, a la luz de la realidad actual del continente<sup>3</sup>. Además de las discusiones en torno a los alcances y el modo de uso de sus herramientas, la CIDH enfrentó diversos cuestionamientos sobre su agenda estratégica y las alianzas prioritarias<sup>4</sup>. Se trató de un proceso complejo, debido a la diversidad de actores e intereses en juego, en el que aparecieron críticas legítimas a la la-



bor de la CIDH entremezcladas con propuestas que únicamente apuntaban a limitar sus competencias. El proceso decantó en una reforma del Reglamento, prácticas y políticas institucionales de la Comisión y culminó con la celebración de la 44<sup>o</sup> Asamblea General Extraordinaria, cuya resolución final logró mantener inalteradas las competencias del organismo y evitó un escenario de potencial desintegración del sistema de protección regional<sup>5</sup>.

Ahora bien, dar cuenta de los recientes debates en torno al rol y las funciones de la Comisión única-

mente a partir de las discusiones que desde 2011 se suscitaron en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) sería contar solo una pequeña parte de la historia. Una de las características distintivas de este último proceso de reforma, que permite diferenciarlo de discusiones anteriores sobre la labor de los órganos de protección regional<sup>6</sup>, reside en la multiplicidad de foros en los que se debatió sobre el presente y el futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos (en adelante, el sistema). En los últimos años, la institucionalidad regional adquirió nuevos componentes, a partir del impulso y creación de mecanismos subregionales que cuentan con espacios de decisión política con impacto, actual o potencial, en derechos humanos. Estas instancias cobraron especial visibilidad y relevancia en el marco de los debates sobre la CIDH.

<sup>1</sup> La descripción de los sistemas de integración regional fue trabajada con mayor detalle junto a Camila Barreto Maia en el artículo: Maia Barreto et al, Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos: el futuro del Sistema Interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina. En CELS. (2013). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

<sup>2</sup> La CIDH estableció un sitio web específico a través del cual es posible acceder a los antecedentes del proceso, así como a los documentos que se han producido en su marco: CIDH. Proceso de Fortalecimiento: Antecedentes, CIDH, disponible en: [<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>]. Consultado: 10 de Diciembre de 2013.

<sup>3</sup> En el pasado, el sistema debió lidiar con diversas amenazas que, una y otra vez, se diluyeron en razón de estar encabezadas por Estados que carecían tanto del peso suficiente como de críticas y propuestas que contaran con la legitimidad necesaria para imponerse. Sin embargo, en 2011 comenzaron intensas discusiones en las que confluyeron posiciones de distintos Estados con capacidad de influencia y arrastre. Los cuestionamientos a las facultades de la CIDH por parte de Brasil, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Venezuela y Colombia generaron el contexto para el desarrollo del llamado proceso de "fortalecimiento".

<sup>4</sup> Entre otras cuestiones, varios Estados objetaron la legalidad y legitimidad de la facultad de la CIDH de dictar medidas cautelares, los criterios para la confección del capítulo IV de su Informe Anual y el financiamiento y los ejes prioritarios de trabajo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. A ello se sumó la crítica a la falta de universalidad del sistema interamericano, que tuvo su eje en el hecho de que ni Estados Unidos ni Canadá han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención Americana o CADH).

<sup>5</sup> Ver a este respecto: CELS, Asamblea Extraordinaria de la OEA sobre la CIDH: La salida del consenso, disponible en: [<http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1606>, 27 de marzo de 2013]. Consultado: 9 de diciembre de 2013.

<sup>6</sup> El proceso de debate en torno a las competencias, funciones y labor de los órganos del sistema que se dio entre principios de 2011 y marzo de 2013 no fue el primero. En el pasado se han sucedido diversos procesos de discusión en torno a las competencias y modalidades de trabajo de los órganos del sistema. A modo de ejemplo, ver: Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Resultados del proceso de reflexión sobre el Sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos (2008-2009), OEA/Ser. G, CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3, 18 marzo 2009.

Merecen así especial atención tanto las iniciativas en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para la creación de un nuevo mecanismo con mandato en derechos humanos, como el análisis de la labor y las discusiones que sobre el sistema se suscitaron en el marco de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADH). Aun cuando pareciera tratarse de convocatorias ad hoc para lograr resultados que no era posible consensuar en el ámbito de la OEA, no pueden dejar de mencionarse los ejes de trabajo de las llamadas “Conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” que tuvieron lugar durante el proceso. Trazar el panorama completo del último proceso de reforma demanda tener en cuenta las discusiones sobre el rol y el devenir de la CIDH que se suscitaron en esas instancias subregionales.

## UNASUR y el desafío de la no duplicación

Al compás de lo que ocurría en 2011 en el escenario de reforma de la OEA, empezaron a tener lugar algunas discusiones sobre la posible creación de un espacio dedicado a la temática de derechos humanos en el ámbito de UNASUR. Este proceso se inició con una presentación de Ecuador para la creación de una Coordinación Suramericana de Derechos Humanos y la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo para estudiar una propuesta sobre el tratamiento y promoción de los derechos humanos en UNASUR. Esta iniciativa estuvo tan directamente vinculada a los debates que al mismo tiempo se estaban dando respecto al sistema<sup>7</sup>, que la propuesta original de Ecuador enfatizó:

[...] Los organismos dedicados a vigilar el cumplimiento de los Derechos Humanos en América, han dejado de lado el que debería ser su objetivo principal como lo es la promoción y el desarrollo de mecanismos que ayuden al desarrollo social pero sobre todo humano de nuestros pueblos, estos organismos actualmente tienen como actividad prioritaria la recepción de peticiones, análisis de casos y juzgamiento de los mismos pero la realidad y necesidad de nuestros pueblos va mucho más allá de conocer un informe anual con recomendaciones a los Estados que pueden o no ser cumplidas. La creación de un espacio enfocado a la protección, desarrollo y

*Demandar la sustitución de un espacio por otro desconoce las diferencias fundamentales entre un sistema de protección de los derechos humanos como el sistema interamericano y un foro o consejo exclusivamente político sobre la materia.*

sobre todo la práctica de Derechos Humanos a nivel de UNASUR, resulta imperativo en este momento...<sup>8</sup>.

Frente a este diagnóstico, el gobierno ecuatoriano propuso crear una coordinación “interestatal” con miras a lidiar con la problemática de derechos humanos en la región; el mecanismo incluso preveía la posibilidad de recibir y tramitar denuncias de violaciones a los derechos humanos.

Diversos Estados y organizaciones sociales vieron esta propuesta con preocupación, al entender que se estaba impulsando la sustitución directa del sistema —o, cuando menos, indirecta por vía de la deslegitimación— por un nuevo y distinto entramado, en el marco de UNASUR. Parecía pretender reemplazarse un mecanismo integrado por expertos independientes que, entre otras funciones, evalúa casos remitidos por víctimas de violaciones de derechos humanos, por otro sistema con un enfoque distinto e integrado únicamente por representantes estatales.

Demandar la sustitución de un espacio por otro desconoce las diferencias fundamentales entre un sistema de protección de los derechos humanos como el sistema interamericano y un foro o consejo exclusivamente político sobre la materia. Si bien mecanismos de este último tipo —como el Examen Periódico Universal (EPU) que funciona en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas—, pueden contribuir de varias maneras a la mejora de la situación de los derechos humanos, no reemplazan a los mecanismos judiciales o cuasi judiciales, integrados por expertos en derechos humanos<sup>9</sup>. La no-

<sup>7</sup> La relación con las discusiones simultáneas en relación al sistema es tan evidente que en la propuesta de Ecuador se destaca: “Para crear la CSDH se tomará en cuenta las valiosas recomendaciones que realizaron los Estados al Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y que, al parecer, han quedado en simples recomendaciones”.

<sup>8</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, Propuesta para la creación de una Coordinación Sudamericana de Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Una evaluación de los logros y potencialidades de un mecanismo como el EPU implica reconocer los límites inherentes a su propia naturaleza. Se trata de un mecanismo integrado por representantes de los Estados, que no solamente carecen en su mayoría de formación en derechos humanos sino que además no tienden a la objetividad debido a que la lógica de su trabajo corresponde a la de la defensa de los intereses del respectivo Estado. Por ello, que el Examen genere efectivamente una “evaluación objetiva y transparente de la situación de los derechos humanos en el país examinado, que incluya los avances y los retos a los que se enfrenta el país” (Cfr. Consejo de Derechos Humanos. Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos. Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, 18 de junio de 2007.) depende básica y únicamente de la buena fe con la que participen

*... las organizaciones sociales de la región tienen un rol que cumplir en el impulso de una agenda estratégica que canalice su potencial y aleje definitivamente los fantasmas del reemplazo o la duplicación de mecanismos de derechos humanos.*

ción de mecanismos internacionales de protección se relaciona con la idea de que los individuos tengan una instancia adicional a la que recurrir en caso de violación de sus derechos fundamentales, una vez agotados los canales internos de respuesta. Ese recurso internacional implica un espacio que se pretende distinto e independiente de los gobiernos nacionales. Aunque un foro político integrado por Estados pueda recibir denuncias de individuos, que tales denuncias sean apreciadas por los mismos Estados casi anularía la posibilidad de una resolución de los casos que cuente con un mínimo de imparcialidad. Tampoco existirían garantías de experticia en el tema por parte de los funcionarios políticos que lo integraran<sup>10</sup>.

Afortunadamente, en las reuniones de estudio de la propuesta ecuatoriana logró imponerse la idea de que, cualquiera fuera el mecanismo a crearse en este foro, se debía “evitar la duplicación de desarrollos normativos y de órganos de protección, supervisión o coordinación ya existentes a nivel universal o regional”<sup>11</sup>. Tras dos rondas de debate se concluyó que un sistema útil para el tratamiento de los derechos humanos en el ámbito de UNASUR debía apuntar, ante todo, a aprovechar al máximo las potencialidades de un órgano de concertación política entre gobiernos, antes que reemplazar instancias con décadas de trabajo en la promoción y protección de los derechos humanos en la región. Así,

los Estados. En cualquier caso, el tipo de evaluación que supone el EPU dista mucho de las características correspondientes a la labor de “protección” que es propia de otros mecanismos cuya responsabilidad es examinar denuncias de violaciones de derechos humanos y procurar su reparación, teniendo en miras la garantía de no repetición de violaciones similares.

<sup>10</sup> Las diferencias entre mecanismos integrados por representantes estatales y mecanismos judiciales o cuasi judiciales de expertos explican que, por ejemplo, en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas coexisten, y se consideran igualmente relevantes, el sistema de los Órganos de Tratados y el Consejo de Derechos Humanos. Estos dos ejes del sistema de Naciones Unidas permiten diversos modos de actuación y respuesta. Uno, predominantemente técnico, cuasi judicial, que aspira a la independencia y está abierto a las denuncias individuales de víctimas de violaciones de derechos humanos; otro, intergubernamental y con objetivos más vinculados a la articulación y la concertación política, así como al tratamiento de crisis de grandes dimensiones. Cfr. Maia Barreto et al, Op. Cit.

<sup>11</sup> Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Acta de la I Reunión del GT para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en UNASUR, párrafo 3.

se dispuso sugerir la constitución de un Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de UNASUR. De acuerdo con el acta final de la segunda reunión, “...esta instancia estaría encargada de coordinar la cooperación entre los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones de promoción, protección, garantía, respeto y desarrollo de los derechos humanos a través de estrategias y acciones conjuntas para fortalecer sus políticas públicas, de acuerdo a sus realidades...”<sup>12</sup>. Asimismo, se eligieron temas prioritarios para su abordaje en esta esfera y se incluyó entre ellos: estrategias para promover la inclusión y respeto de los derechos de las personas con discapacidad; promoción de mecanismos nacionales de prevención y erradicación de la tortura; garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, y el “fortalecimiento de la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales como eje de las estrategias nacionales de desarrollo económico y social”<sup>13</sup>. Esta propuesta fue aprobada finalmente por jefas y jefes de Estado en la reunión de Paramaribo, a fines de agosto de 2013<sup>14</sup>.

A pesar de que se evitó el riesgo de sustitución del sistema interamericano, está aún por verse el curso que adoptará este espacio de coordinación intergubernamental. Sin dudas, las organizaciones sociales de la región tienen un rol que cumplir en el impulso de una agenda estratégica que canalice su potencial y aleje definitivamente los fantasmas del reemplazo o la duplicación de mecanismos de derechos humanos. El desafío reside ahora en identificar posibles formas de complementariedad con el sistema y otros mecanismos subregionales con mandato en derechos humanos, como la RAADH.

## Los derechos humanos en el Mercado Común del Sur

En el ámbito subregional, el sistema de integración más antiguo que opera en América Latina es el Mercosur. Si bien en su origen se concibió con objetivos estrictamente económicos, con el tiempo fue dejando de ser solo un mercado común y se transformó en una alianza estratégica basada en ciertos principios compartidos; esta evolución conllevó una fuerte ampliación de su agenda, seguida de un intenso proceso de “expansión institucional”. En ese marco, se constituyó un “grupo ad hoc” sobre derechos humanos, definido luego como la RAADH<sup>15</sup>. Además, en 2010 se creó el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH).

<sup>12</sup> Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Acta de la II Reunión del GT para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en UNASUR.17 y 18 de enero de 2013.

<sup>13</sup> Íd.

<sup>14</sup> En su primer año, la presidencia del Grupo quedó en manos de Perú.

<sup>15</sup> Desde el año 2010, el CELS participa con regularidad en el espacio de la RAADH; ha asistido a seis de las últimas reuniones.

La RAADH es un espacio que permite un intercambio abierto, entre las principales autoridades políticas, en materia de derechos humanos en la subregión con potencialidad para la articulación de políticas públicas en el ámbito interno, así como decisiones de política exterior en derechos humanos. A pesar de que a la fecha se han sucedido 24 sesiones ordinarias y cinco extraordinarias, la labor de esta instancia ha enfrentado diversos obstáculos principalmente de carácter burocrático–institucional que han impedido que se convierta en un órgano activo de coordinación de políticas con impacto efectivo y directo en materia de derechos humanos. Estas limitaciones, se explican, entre otras razones, por la ausencia de planificación estratégica en su agenda, situación que ha redundado en que, hasta hace poco, sus principales decisiones fueran apenas meras reiteraciones de declaraciones adoptadas en el nivel de las jefaturas de Estado.

En los últimos años, la intensa labor del IPPDH ha permitido resolver algunas dificultades, lográndose la discusión y adopción de diversas iniciativas relevantes. Entre ellas, la solicitud de una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre niñez migrante, el trabajo de cara a la elaboración de una Guía de Archivos sobre Coordinaciones Represivas del Cono Sur y varias decisiones de coordinación en política exterior sobre posiciones ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que han incluido, por ejemplo, el impulso conjunto de una Relatoría especial sobre derechos de los adultos mayores.

De todas maneras, resta aún mucho trabajo por hacer y, sobre todo, hace falta un mayor compromiso político de parte de los Estados para lograr que este espacio institucional esté a la altura de su potencial. Es posible identificar distintas temáticas que, en virtud de la historia compartida de los países del grupo o debido a su intrínseca naturaleza transnacional, podrían tener aún un mayor peso en la agenda permanente de trabajo de la RAADH, con importantes resultados en la coordinación de política exterior, así como en la formulación conjunta de políticas públicas en torno a problemáticas compartidas.

En todo caso, es claro que la RAADH decidió ocupar un lugar en las discusiones en torno al sistema interamericano. Estos debates se desarrollaron al tiempo que se sucedían otros en las Conferencias de Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## La reforma del sistema en la agenda de bloques políticos permanentes y *ad hoc*

A fines de 2012, los debates sobre la CIDH se hicieron un lugar progresivamente en la agenda de la RAADH. En atención al rumbo de la discusión sobre las competencias de los órganos de protección regional, en el marco de la IV Reunión Extraordinaria de Brasilia, la delegación uruguaya propuso la adopción de

una declaración de respaldo al sistema interamericano de derechos humanos<sup>16</sup>. En esa reunión, la representación de Brasil y Argentina había sido confiada a funcionarios de rango menor. Venezuela, que acababa de incorporarse como miembro permanente del Mercosur<sup>17</sup>, había enviado a un funcionario que no tenía autoridad para tomar decisiones. En ese escenario, y dada la imposibilidad de profundizar en una discusión política que condujera a un posicionamiento regional, se acordó que Uruguay convocara a una reunión especial para discutir la posición de la RAADH sobre la situación del sistema interamericano, antes de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA prevista para marzo de 2013<sup>18</sup>.

Así se realizó la V Reunión Extraordinaria de la RAADH con un solo tema de agenda: la actualidad de la CIDH. Para ese entonces, ya era pública la “Declaración de Guayaquil”, resultado de la I Conferencia de Estados Parte de la CADH, realizada en la ciudad de referencia a partir de la convocatoria de Ecuador<sup>19</sup>. De este modo, quedaron entrecruzadas las iniciativas de Guayaquil y las decisiones de la sesión extraordinaria del órgano del Mercosur.

La propuesta de Ecuador, de llevar adelante una conferencia reservada a aquellos Estados parte de la CADH, procuró restringir los debates sobre el sistema interamericano a aquellos países que, según entendía, debían considerarse sus legítimos actores, en tanto habían establecido una relación plena con los órganos del sistema a partir de su ratificación del tratado marco del sistema, esto es, la Convención Americana. La convocatoria de este espacio que buscó excluir a Estados Unidos y Canadá de las discusiones<sup>20</sup>, representó un fiel indicador de uno de los principales temas de fondo del proceso de reforma: los cambios en el escenario geopolítico y la intención de algunos Estados de despegarse de un escenario de influencia de Estados Unidos, que veían plasmado en la agenda y los métodos de trabajo de la Comisión Interame-

<sup>16</sup> El borrador de Declaración, elaborado con apoyo de las entidades de la sociedad civil presentes, destacaba los principios de autonomía e independencia de los órganos del sistema, valoraba los impactos concretos de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto en tiempos de dictadura como en democracia, y destacaba la complementariedad entre espacios como la RAADH y la labor de los órganos regionales de protección de los derechos humanos. Ver: Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos. Acta IV Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, Noviembre de 2012, Anexo VIII.

<sup>17</sup> Venezuela se incorporó como miembro permanente del Mercosur a mediados de 2012. Especial reproche merece que, una semana después de su ingreso al Mercosur, Venezuela decidiera denunciar la Convención Americana. A pesar de su nuevo estatus como miembro permanente del bloque, no se generaron gestiones políticas de peso para revertir una decisión que debilita el esquema de protección con el que cuentan las personas bajo la jurisdicción de ese país.

<sup>18</sup> Ver a este respecto: Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos. Op. Cit.

<sup>19</sup> La I Conferencia de Estados parte de la CADH se realizó el 11 de marzo de 2013.

<sup>20</sup> Ni Estados Unidos ni Canadá han ratificado la CADH. Estados Unidos la firmó en 1977, pero nunca llegó a ratificarla.

*El desenlace formal del proceso en modo alguno implica que el escenario se encuentre despejado de tensiones y discusiones sobre el rol del sistema en la región. [...] el camino a recorrer dependerá del papel que jueguen distintos actores del sistema...*

ricana de Derechos humanos y, en particular, en la labor de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. De esta manera, los temas eje que se trataron, primero en la reunión de Guayaquil y, luego en la de Montevideo, fueron: el supuesto desbalance entre las labores de protección y promoción de los derechos humanos a cargo de la CIDH; las fuentes de financiamiento del sistema; la tarea de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión; la composición de la Comisión y, finalmente, la necesidad de reconsiderar la ubicación de la sede de la CIDH.

Aun cuando inicialmente se temió la posible afectación de competencias básicas de la CIDH a partir del impulso de las discusiones en estas instancias, distantes de los debates en el Consejo Permanente de la OEA, sus resultados no confirmaron tales temores. Tampoco en estos ámbitos existió el consenso necesario para dañar la tarea de la CIDH. La Declaración de Guayaquil —retomada luego por la V RAADH— adoptó compromisos balanceados. Así, por ejemplo, en vez de aprobar alguna decisión que pudiera debilitar el trabajo de la única Relatoría Especial, se optó por destacar la necesidad de que todas las relatorías contarán con los recursos necesarios para cumplir cabalmente su labor. Cuando aquella Declaración pasó por el tamiz del Mercosur, se generó un interesante escenario de oportunidad, aún inexplorado, al incorporarse como tema prioritario de acción de la RAADH, la “superación de las dificultades que existen en relación a la implementación de decisiones e incorporación progresiva de estándares de los órganos del SIDH”<sup>21</sup>.

La realización de la 44ª Asamblea Extraordinaria de la OEA, en marzo de 2013, sobre el proceso de “fortalecimiento” de la CIDH, fue un indudable punto de inflexión para todos los escenarios de debate. A pesar de distintos intentos por mantener en agenda la discusión sobre competencias clave de la Comisión —como, por ejemplo, la posibilidad de dictar medidas cautelares—, la resolución final de la jornada resistió estos embates y permitió clausurar —casi completamente y al menos por un tiempo— un contexto propicio para el debilitamiento de los órganos de protección regional.

Tratándose de un proceso político y, en consecuencia, por naturaleza flexible, no puede pensarse en esa Asamblea Extraordinaria como un cierre definitivo de toda discusión en clave de reforma de la agenda y métodos de trabajo de la CIDH y de la Corte IDH<sup>22</sup>. El desenlace formal del proceso en modo alguno implica que el escenario se encuentre despejado de tensiones y discusiones sobre el rol del sistema en la región. Por el contrario, el camino a recorrer dependerá del papel que jueguen distintos actores del sistema, y ante todo la propia CIDH, mediante la construcción de una agenda estratégica y propositiva acerca de sus ejes temáticos, líneas de acción y alianzas que, además, contemple dinámicas de interacción y cooperación con los nuevos mecanismos subregionales con mandato en derechos humanos<sup>23</sup>.

## Palabras finales

Los cambios en el escenario político regional que han tenido lugar en los últimos años han incluido pasos relevantes hacia una nueva y más compleja arquitectura institucional en derechos humanos. La diversificación de instancias para los debates sobre el presente y futuro del sistema interamericano debe entenderse como un llamado de atención sobre la entidad de estos nuevos ámbitos. Para el beneficio de los pueblos del continente resulta imperiosa una reflexión integral acerca de cómo materializar y profundizar la lógica de complementariedad entre las distintas piezas de la actual institucionalidad regional y subregional en derechos humanos. ■

<sup>21</sup> Ver a este respecto: Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos. Acta de la V RAADH, Montevideo, 14 de marzo de 2013.

<sup>22</sup> De hecho, luego de la resolución final del proceso en la OEA, tuvieron lugar al menos tres rondas de debate en las que los intentos de reforma del sistema persistieron en agenda, pero ya con poco aliento. Con menos respaldo político que en las discusiones en Guayaquil, y un escenario difícil para su traslado al Consejo Permanente de la OEA, Bolivia convocó a mediados de mayo de 2013 a la II Conferencia de Estados Parte de la CADH. Allí la agenda estuvo nuevamente signada por las discusiones sobre la universalidad del sistema, con la paradójica falta de toda gestión en torno a la situación de Venezuela, que entonces aún podría haberse retractado de su decisión de denunciar la Convención Americana. Los otros dos ejes de trabajo fueron la cuestión de la sede y las fuentes de su financiamiento de la Comisión. Estos temas volvieron a abordarse luego, en las dos sesiones posteriores de la RAADH, en junio y noviembre de 2013, pero ya sin grandes anuncios o conclusiones.

<sup>23</sup> Un dato alentador sobre el cruce entre las discusiones en estos ámbitos y la labor de los órganos del sistema es que, durante 2013, la Comisión solicitó a la RAADH asumir el carácter de Observador Permanente. Esto ha justificado por ejemplo, la participación de la comisionada Rosa María Ortiz en la sesión de la RAADH en Montevideo, en junio pasado.

# Las conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: cuando las formas comprometen la sustancia

**Daniel Cerqueira**

Oficial de programa senior, DPLF

El 11 de marzo de 2013 tuvo lugar en Guayaquil, la primera Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Desde entonces, se han realizado otras dos citas: en Cochabamba, el 14 de mayo de 2013, y en Montevideo, el 21 y el 22 de enero de 2014. Tales iniciativas constituyen un foro alternativo a la OEA para que se discutan los desafíos que enfrentan los órganos del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante, el sistema). Por ello, en principio, deberían merecer el respaldo de la comunidad interamericana, pero la forma como vienen siendo realizadas suscita dudas acerca de si su verdadera vocación es el perfeccionamiento del sistema.

Entre los puntos abordados en las declaraciones de cierre de las conferencias de Estados Parte destacan dos: la ratificación universal de los tratados interamericanos de derechos humanos y la posibilidad de modificar la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Con relación al primero, en las últimas dos décadas se ha avanzado en la ratificación de instrumentos y protocolos relativos a la Convención Americana por parte de varios países de la región. Sin embargo, la denuncia de la Convención Americana por Trinidad y Tobago en 1999 y por Venezuela en 2013 —sumada al anuncio de algunos gobiernos de que seguirían el mismo camino— indica un retroceso en el anhelo de alcanzar la ratificación universal de los instrumentos de derechos humanos en la región. Ante esa realidad, el tratamiento del tema en foros adicionales a los propios de la OEA debería ser algo positivo, en tanto pone de manifiesto la omisión de aquellos países que se resisten a prestar adhesión a los tratados regionales y, de esa forma, debilitan el sistema y privan a sus ciudadanos de una mejor protección internacional a sus derechos.



En cuanto a la modificación de la sede de la CIDH, es igualmente positivo plantear el debate, siempre y cuando esté enmarcado por el incremento de los recursos financieros de los órganos del sistema y una mayor difusión y un mejor acceso a sus usuarios. Pese a que tales elementos han estado presentes en las declaraciones de cierre de las tres conferencias de Estados Parte realizadas hasta el momento, algunos países han usado el debate como una forma de presión sobre Estados Unidos —en cuya capital se encuentra la sede de la CIDH—, para que ratifique la Convención Ameri-

cana. El asunto del traslado de la sede podría servir como un argumento adicional, dado el agotamiento de las gestiones que la OEA y los propios órganos del sistema han realizado para que Estados Unidos y otros países superen los desafíos internos que les impiden ratificar la Convención.

Sin embargo, no se debe permitir que un debate de la mayor importancia sea instrumentalizado con el propósito de debilitar la posición de uno u otro país en los foros políticos de la OEA, o para mantener vigentes las presiones a las que estuvo expuesta la CIDH durante el proceso de fortalecimiento. No deja de sorprender que entre las 53 recomendaciones a la CIDH emitidas el 13 de diciembre de 2011 por el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión, conformado en el seno del Consejo Permanente, no se hiciera referencia al cambio de sede de la CIDH. Este tema fue planteado por algunas delegaciones al final del proceso de fortalecimiento, cuando se vislumbraba un apoyo minoritario a la modificación del Estatuto de la CIDH, en cuyo artículo 16.1 se establece que la —Comisión tendrá su sede en Washington D.C.— Es importante recordar que uno de los puntos de consenso entre las organizaciones de la sociedad civil, durante los foros de discusión sobre el pro-

ceso de fortalecimiento, fue la oposición a la modificación del Estatuto de la CIDH.

Superados los prolongados debates que involucraron a Estados, sociedad civil y otros actores del sistema, es preocupante que la actual discusión sobre el cambio de sede de la CIDH sea utilizada para mantener abierta la posibilidad de convocar una Asamblea General Extraordinaria de la OEA para que se modifique el artículo 16.1 del Estatuto de la CIDH y, de paso, otras disposiciones sustantivas, sin la debida participación de todos los usuarios del sistema. Pese a la iniciativa de algunos Estados, entonces amparada por el Secretario General de la OEA, de que se regularan las medidas cautelares y otras facultades de la CIDH por medio de una reforma a su Estatuto, la resolución de la Asamblea General Extraordinaria de 23 de marzo de 2013 descartó esa posibilidad. Sería pernicioso mantenerla vigente de forma subrepticia, a partir de discusiones que, mal que bien, ya fueron ventiladas a lo largo de los más de dos años de consultas y deliberaciones que culminaron en la referida Asamblea General Extraordinaria y dieron por concluido el denominado “proceso de fortalecimiento”.

Ante el proceso de reforma por el que acaban de atravesar los órganos del sistema, en el que el calificativo “fortalecimiento” contrastó con la intensidad de las críticas de algunos Estados contra la CIDH, es fundamental que los promotores de nuevos foros intergubernamentales actúen con transparencia y sean respetuosos de la voz que la sociedad civil debe tener en cualquier discusión sobre el funcionamiento del sistema. Hasta el momento, las deliberaciones en las conferencias de Estados Parte se han caracterizado por un hermetismo que parece inspirarse en el cónclave

papal, con dos notables diferencias en las formas. Mientras que tratándose de los cónclaves es de amplio conocimiento cuál es la agenda (elección del Sumo Pontífice) y la decisión está a cargo de las más altas autoridades eclesíásticas reunidas en pleno, en las conferencias de Estados Parte la agenda ha sido confidencial (esto es, desconocida por quienes no participaban de las mismas) y las delegaciones han incluido un número cada vez más reducido de cancilleres: en la reciente reunión en Montevideo, solamente comparecieron 14 de las 23 delegaciones convocadas y sólo cuatro de ellas estuvieron encabezadas por sus cancilleres. Cabe notar, además, que mientras en Cochabamba y Guayaquil los jefes de Estado anfitriones abrieron las respectivas conferencias, a la reunión que se llevó a cabo este año en Montevideo, no asistió el presidente uruguayo.

No hay que descartar la importancia de los foros adicionales, a los existentes en el ámbito de la OEA, para que se discuta cómo perfeccionar el funcionamiento de los órganos del sistema. Sin embargo, y pese a la relevancia de los temas abordados en las tres conferencias de Estados Parte realizadas hasta la fecha, algunas cuestiones de forma como el hermetismo y la inexistencia de espacios de participación para las organizaciones de la sociedad civil han afectado tanto la sustancia de las discusiones como la legitimidad misma de las declaraciones finales. Se espera que en la próxima conferencia —que será realizada en Haití, en fecha aún por definir— haya un mayor reparo en las formas, sobre todo en cuanto a la posibilidad de que la sociedad civil tenga acceso a la agenda y también pueda exponer sus puntos de vista durante las deliberaciones. ■

## DPLF felicita a María Clara Galvis Patiño por su nombramiento como magistrada auxiliar en el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia



Hasta su reciente nombramiento en el Consejo Superior de la Judicatura colombiano en febrero de 2014, María Clara se desempeñó como asesora jurídica senior de DPLF. Durante casi siete años, acompañó a nuestra institución en la definición de las estrategias jurídicas, brindó apoyo técnico al personal programático y colaboró en la capacitación de grupos y organizaciones socias a lo

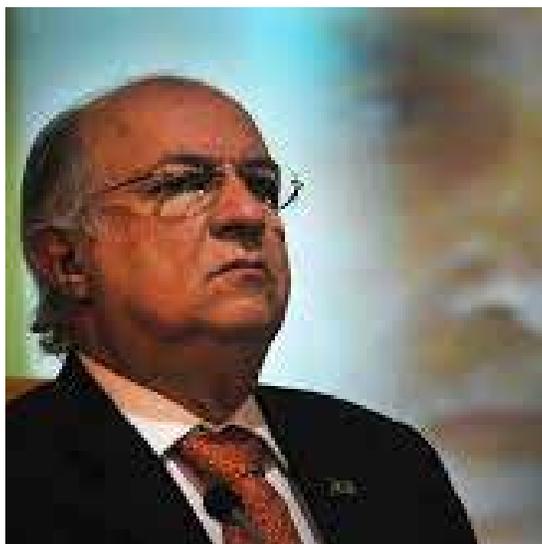
largo de América Latina. Entre sus aportes más relevantes se encuentra su tenaz y acucioso trabajo como autora y/o editora de numerosas publicaciones de DPLF. Entre ellas se destacan los volúmenes I y II del “Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre crímenes internacionales”, el “Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas” y el “Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la parti-

cipación, la consulta previa y la propiedad comunitaria”, así como varias ediciones de nuestra revista *AportesDPLF*. Su experiencia y amplios conocimientos en derecho internacional e interamericano de los derechos humanos, justicia transicional, y derechos de los pueblos indígenas fueron esenciales para que DPLF aportara al debate en estos sensibles asuntos y se posicionara como un referente temático, con capacidad de diálogo y propuesta frente a actores de la sociedad civil, funcionarios públicos y del sistema interamericano de derechos humanos. Más allá de sus valiosas calidades profesionales, María Clara ha sido amiga y consejera, compartiendo preocupaciones y esperanzas junto a DPLF y a tantos colegas de esta región con un interés común en mejorar la calidad de vida de los más vulnerables a través del uso del derecho. Le deseamos el mejor de los éxitos en su nuevo cargo y con la amistad de siempre esperamos poder seguir colaborando juntos para lograr un futuro donde el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos de todos y todas sean una realidad.

# Nuevos desafíos para el sistema interamericano de derechos humanos

## Entrevista al comisionado Paulo Vannuchi

**B**rasileño, politólogo y periodista, Paulo Vannuchi fue elegido comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), para el periodo 2014-2017. Ha sido asesor sindical y fue ministro de Derechos Humanos durante el gobierno de Lula da Silva. Ha iniciado sus funciones en la Comisión el 1 de enero del presente año. La presente entrevista se realizó poco antes de que asumiera el cargo.



que el poder judicial y el propio Estado brasileiro tendrán que enfrentar sin más dilaciones. O deciden que la sentencia emitida por la Corte en diciembre de 2010 —tras años de trabajo de la Comisión— es irrelevante, como declaró el ministro de Defensa en aquella época, o acatan lo establecido en un tratado internacional al cual el país se adhirió voluntariamente, pasando a reconocer que la ley de amnistía de 1979 no puede impedir el esclarecimiento individualizado

**DPLF:** *En su condición de comisionado electo, Ud. debe gozar de una doble mirada, interna y externa, en torno a los retos y las dificultades que enfrenta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). ¿Cuál cree usted que son los temas o los derechos en los que la CIDH, desde los años ochenta, ha sido más exitosa en su tarea de promoción y protección?*

**Paulo Vannuchi:** El mayor —entre los varios méritos históricos de la CIDH— ha sido el audaz rol desempeñado para impedir que las violaciones sistemáticas de derechos humanos, cometidas por dictaduras militares contra opositores políticos, sean olvidadas o borradas por leyes de auto-amnistía que colisionan con las disposiciones del Pacto de San José.

En el caso de Brasil, la decisión del sistema interamericano sobre la guerrilla de Araguaia (1972-1974)<sup>1</sup> abrió una tensión

de todo lo ocurrido. No me quedan dudas de que prevalecerá el segundo camino. Lo que no sabemos es si va a tardar uno o diez años.

**DPLF:** *Complementariamente, ¿cuál cree Ud. que son los temas o los derechos respecto a los cuales la Comisión aún no ha avanzado sustancialmente en promoción o protección y que son una suerte de deuda pendiente con la ciudadanía de la región?*

**P.V.:** Aún no avanzamos lo suficiente en el amplio abanico de derechos económicos, sociales y culturales. Desde 1988 el sistema interamericano cuenta con el Protocolo de San Salvador, que abrió camino para décadas de avance en ese ámbito. Pero aún falta universalizar la adhesión al mismo y, sobre todo, falta concretar la directriz central de la Conferencia de Viena, de 1993, que proclamó con fuerza inédita el concepto de la indivisibilidad de los derechos humanos. Con esa noción clave fue condenado tanto el discurso de quien sacrifica los derechos relativos a la libertad en nombre de una pretendida igualdad económica y social, como el cínico enaltecimiento de

<sup>1</sup> La Corte Interamericana emitió sentencia de fondo el 24 de noviembre de 2010 en el caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, condenando al Estado por la violación de varios derechos fundamentales de integrantes y familiares de este movimiento surgido a inicios de la década de los años setenta en la región de Araguaia. El régimen militar que gobernó Brasil entre 1964 y 1985 llevó a cabo acciones para reprimir y eliminar a esta guerrilla y, a fines de 1974, logró su objetivo. Unos años después, el 28 de agosto de 1979 el Estado de Brasil aprobó la Ley N° 6.683/79 que concedió amnistía a quienes habían cometido crímenes políticos y conexos a estos, disposición que fue utilizada para absolver automáticamente las violaciones de derechos humanos perpetradas por agentes del Estado du-

rante la dictadura. En una de las consideraciones centrales de la sentencia, la Corte Interamericana ratificó y profundizó su línea jurisprudencial que establece que las leyes de auto-amnistía y de amnistía resultan incompatibles con la Convención americana de derechos humanos y, por ende, que "... las disposiciones de la Ley de Amnistía brasileña que impidan la investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos carecen de efectos jurídicos..." (párrafo 174 de la sentencia).

las leyes de mercado, que esconde la inexistencia de libertad real allí donde no se respetan los derechos básicos de igualdad.

**DPLF:** Si usted tuviera que escoger y priorizar tres aspectos o condiciones claves para fortalecer la labor de promoción y defensa de los derechos humanos que realiza la CIDH ¿cuáles escogería?

**P.V.:** En primer lugar, construir una agenda propositiva con cada Estado parte, de modo que las acciones de defensa, que generalmente requieren exigencias, presiones y denuncias, ocurran de forma paralela con alianzas y coordinaciones con los segmentos del poder público que sean más sensibles a la temática de los derechos humanos. De esa forma, los gobiernos locales y los poderes republicanos percibirían mejor que el sistema interamericano cumple con rigor su papel de monitorear y exigir, pero también busca a los Estados mismos para coordinar acciones conjuntas en programas de educación en derechos humanos, elaboración de planes nacionales de derechos humanos, seminarios sobre el control de convencionalidad por el poder judicial de los países y muchas otras actividades afines.

Otra prioridad es la conquista de una real autonomía financiera, que blinde al sistema interamericano contra cualquier tipo de sesgo derivado de donaciones de países y ONG. Por último, la necesaria universalidad. Es frágil un sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el que los países son desiguales en el grado de adhesión y respeto a sus reglas.

**DPLF:** De todos los “nuevos” temas o derechos que el sistema interamericano ha desarrollado en los últimos años, los derechos humanos de los pueblos indígenas han alcanzado especial relevancia política, económica, social y cultural, y han merecido varias sentencias de la Corte e informes, audiencias y visitas in loco de la Comisión. ¿Cuál cree usted que es el rol que corresponde a la CIDH en el difícil equilibrio entre el legítimo desarrollo económico, de un lado, y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a un ambiente saludable y equilibrado, de otro?

**P.V.:** En ese equilibrio no es tan difícil definir reglas generales basadas en la sensatez. Lo difícil es concretar esa política, que rompería con 500 años de violencia de Estado, exclusión social, prejuicio e incluso odio contra los americanos que ya habitaban nuestros territorios antes de la llegada de Colón.

*Otra prioridad es la conquista de una real autonomía financiera, que blinde al sistema interamericano contra cualquier tipo de sesgo derivado de donaciones de países y ONG. [...] Es frágil un sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el que los países son desiguales en el grado de adhesión y respeto a sus reglas.*

Las reglas generales apuntan a la necesidad de proteger los derechos indígenas, la posesión de sus tierras ancestrales, sus manifestaciones culturales, lenguas, rituales y costumbres productivas. Pero también deberán rehusar la idea de santuarios amazónicos, andinos y caribeños, vedados a cualquier actividad productiva o incluso empresarial. Corresponde buscar un equilibrio entre dos tipos de

derechos humanos que no pueden colisionar: el derecho al trabajo, la necesidad de generar empleo en regiones muy pobres, el combate al hambre y la miseria versus derechos ambientales, derechos indígenas y de las poblaciones que viven en las orillas de los ríos, y el respeto por la *Pacha Mama*.

Una pista en esa búsqueda de concreción puede encontrarse en la explicación de Norberto Bobbio sobre la equidad como justicia del caso concreto: tratar desigualmente a los desiguales para producir igualdad. En otras palabras: los defensores de derechos humanos no pueden cometer el error fundamentalista de condenar toda y cualquier gran inversión productiva o de infra-estructura. Pero su rol es defender siempre a los sectores sociales vulnerables ante Estados y monopolios de la minería, de la hidro-energía, del petróleo, del gas, del ferrocarril, redes viales y puertos.

**DPLF:** ¿Dónde y cómo quisiera ver a la CIDH al final de su mandato?

**P.V.:** Me gustaría ver a los 35 países (no solo 34) de las tres Américas y del Caribe unidos en un compromiso común en defensa de los derechos humanos, sin distinción entre ellos en el grado de adhesión a los postulados e instrumentos del sistema interamericano, conscientes todos de que no existe jerarquía entre los derechos de libertad y los derechos de igualdad. También me gustaría ver que la agenda sobre libertad de expresión avanzara en la denuncia de los asesinatos de periodistas y de las leyes nacionales que limitan ese derecho, pilar fundamental de la vida democrática. Pero, al mismo tiempo, me gustaría que esa presión se iguale —como la otra cara de la misma moneda— con algo menos difundido hoy: es necesario democratizar el acceso a los medios de comunicación de masas, para que indígenas, ambientalistas, sindicatos de trabajadores, campesinos y, en general, todo tipo de movimiento popular pueda contar también con sus propias emisoras de radio y TV, revistas y periódicos. ■

[www.dplf.org](http://www.dplf.org)

DPLF

## Consejo Directivo

### Naomi Roht-Arriaza

Presidenta

### Christopher Jochnick

Vicepresidente

### Susan Popkin

Tesorera

### Douglass Cassel

Ariel Dulitzky

Alejandro Garro

Margaret Roggensack

## Personal

### Katya Salazar

Directora Ejecutiva

### Laura Park

Directora de Desarrollo  
Institucional y Finanzas

### Mirte Postema

Oficial Senior  
Independencia Judicial

### Leonor Arteaga

Oficial Senior  
Justicia Transicional

### Grace Durante

Gerente de Comunicaciones  
y Operaciones

### Daniel Cerqueira

Oficial Senior  
Industrias Extractivas y  
Derechos Humanos

### Luis Pásara

Senior Fellow



## Fundación para el Debido Proceso Due Process of Law Foundation

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710

Washington, D.C. 20036

Tel.: (202) 462.7701 – Fax: (202) 462.7703

E-mail: [info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) Web site: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional de derechos humanos, sin fines de lucro, con sede en Washington D.C., fundada en 1996 por Thomas Buergenthal, ex juez de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y los miembros de la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas para El Salvador, con el mandato de promover mejoras en los sistemas nacionales de justicia y así fortalecer el Estado de derecho en América Latina.

DPLF trabaja con organizaciones locales, brinda asistencia técnica jurídica, propicia el diálogo con representantes gubernamentales y crea espacios de intercambio de información y de experiencias. Realiza investigaciones y publicaciones para contribuir a la difusión y al debate sobre algunos de los principales retos para los derechos humanos en la región, dentro de cuatro áreas programáticas: a) independencia judicial, b) industrias extractivas y derechos humanos, c) Sistema Interamericano y d) justicia transicional.

Esta publicación ha sido posible gracias al aporte de:



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**