

Número 16, Año 5, marzo de 2012

Aportes **DPLF**

Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos



Reflexiones para el fortalecimiento del *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*



En junio de 2011, durante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en San Salvador, los Estados miembros de esta organización regional decidieron formar el denominado *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*, con el encargo de elaborar una serie de recomendaciones que debían ser entregadas a fin de año al Consejo Permanente de la organización. Aunque no era la primera vez que los Estados que conforman la OEA promovían una iniciativa para la reflexión y el debate sobre el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos, sí era la primera vez que una iniciativa así se daba en un contexto bastante incómodo: por un lado, la desproporcionada reacción de Brasil frente al otorgamiento de medidas cautelares por parte de la CIDH a favor de las comunidades indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, y la solicitud al Estado brasileiro de suspender la construcción de la represa Bello Monte; por otro lado, las declaraciones públicas del Secretario General de la OEA señalando que las medidas cautelares de la CIDH no eran de cumplimiento obligatorio. Estos hechos inéditos y la consecuente creación del grupo de trabajo marcaron el inicio de un periodo de discusiones públicas y privadas, que tuvieron un primer desenlace en el informe final con recomendaciones para la CIDH y para los Estados, que el grupo de trabajo presentó en diciembre pasado y que fue aprobado por el Consejo Permanente en enero de este año.

Este número de la revista *Aportes* ha querido dar cuenta de este proceso enmarcándolo en un contexto más amplio: la necesidad de fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos y adecuarlo a las nuevas realidades y a los nuevos retos que afronta el hemisferio. Toda institución es perfectible, pero lo cierto y ampliamente reconocido dentro y fuera de nuestras fronteras, es que el rol que ha jugado el SIDH en general y la CIDH en particular en la protección de los derechos humanos y la democracia en la región –especialmente en los momentos más difíciles de su historia de las últimas décadas– ha sido fundamental. ¿Que su trabajo a veces incomoda a algunos Estados? Efectivamente, y justamente de eso se trata: de recordarnos donde están las debilidades en la defensa y protección de los derechos humanos en el continente y señalarnos los derroteros para enfrentar y superar dichas debilidades. El día en que los Estados de la OEA estén totalmente complacidos con el trabajo de la CIDH y no tengan nada que decir al respecto, empezaremos a preocuparnos.

La revista aborda el proceso de reflexión sobre el fortalecimiento del sistema interamericano desde varias aproximaciones; empieza con un artículo en el que se reseña el proceso de reflexión llevado a cabo el año pasado en el marco del mencionado Grupo de Trabajo; continúa con un grupo de artículos que se refieren a varios aspectos, generales y específicos, que deben guiar las reflexiones sobre el funcionamiento del Sistema, para su verdadero fortalecimiento; luego analiza algunos de los temas puntuales que se discutieron en el proceso de reflexión del año pasado, como las medidas cautelares, la función de promoción de la CIDH, el capítulo IV del informe anual y el presupuesto para el funcionamiento de la CIDH. Varios artículos de la revista comentan el rol que jugó la sociedad civil en este proceso y contienen opiniones que reflejan la perspectiva de la sociedad civil.

Aunque el informe final del grupo de trabajo fue finalizado y aprobado este año, esto no significa que el proceso de reflexión haya terminado. Con miras a un verdadero fortalecimiento del sistema interamericano de protección de derechos humanos, aún están pendientes muchas tareas, en las que los diversos actores del sistema deberían estar involucrados. En este sentido, esperamos que esta publicación sea un aporte que contribuya a la discusión. Como siempre, esperamos sus comentarios.

Katya Salazar
Directora Ejecutiva
Fundación para el Debido Proceso

En este número

P. 1 Editorial

Katya Salazar

P. 4 Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Victoria Amato

La discusión en torno al fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos

P. 11 20 puntos de reflexión sobre el proceso de reflexión

Ariel Dulitzky

P. 15 Tres aspectos centrales para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos

Felipe González

P. 18 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: entre el rol político y el cuasi jurisdiccional

Gastón Chillier, Gabriela Kletzel y Lourdes Bascary

P. 20 El rédito político de las reformas institucionales favorecidas por el sistema interamericano de derechos humanos

Andrea Pochak



La agenda temática del sistema interamericano de derechos humanos en el siglo XXI

P. 24 De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos

Víctor Abramovich

Algunos temas del debate actual sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos

Las medidas cautelares

P. 31 Una mirada general al mecanismo de medidas cautelares en Brasil

Cristina Timponi

P. 33 Reflexiones para el debate: las medidas cautelares

Luz Marina Monzón



Ilustración cubierta: © Jupiterimages

Dirección general

Katya Salazar

Editora general

María Clara Galvis

Coordinación general y edición

Victoria Amato

Edición en inglés

Cathy Sunshine

Traducción

Gretta Siebentrit

Diseño

Miki Fernández

- P. 36** La obligatoriedad de las medidas cautelares en el ordenamiento interno colombiano
Carolina Restrepo

La función de promoción de los derechos humanos

- P. 39** ¿Priorización con juicio?: reflexiones sobre el debate de las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Yukyan Lam

Elección de miembros de los órganos interamericanos de protección de derechos humanos

- P. 42** Próxima elección de integrantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
María Clara Galvis

Los Estados que merecen especial atención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- P. 43** Estados con problemas: el Capítulo IV del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Lilia Ramírez

La voz de la sociedad civil

- P. 48** La OEA y los derechos humanos: participación de las organizaciones de la sociedad civil
Hugo de Zela

- P. 50** La sociedad civil y la elección de la próxima persona a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Equipo DPLF

- P. 51** Comentarios sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de discusión para el fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Equipo DPLF

- P. 54** Posición de organizaciones de la sociedad civil sobre el informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El presupuesto para el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- P. 59** Los desafíos presupuestarios y financieros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA
María Claudia Pulido

Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Victoria Amato

Coordinadora de Incidencia de DPLF¹

Finalizadas en enero pasado las tareas del *Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH*, que funcionó en el ámbito del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), este artículo se propone analizar el contenido del informe que este grupo de trabajo elaboró y las recomendaciones allí formuladas para la CIDH y para los Estados, a la vez que hacer un breve repaso del proceso llevado a cabo entre julio de 2011 y enero de 2012, así como de sus implicancias de cara al futuro del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).

Los antecedentes

El Grupo de Trabajo fue establecido en junio pasado por el Consejo Permanente de la OEA, para responder a un mandato de la Asamblea General de la organización, realizada en 2011 en El Salvador, que le encomendó a aquel órgano profundizar la reflexión en torno al funcionamiento de la CIDH y preparar un informe con recomendaciones². El Consejo Permanente, a

su vez, instruyó a este Grupo para que entregara sus recomendaciones en la primera sesión ordinaria de diciembre de 2011. Las funciones del Grupo, la agenda, el calendario, los resúmenes de las reuniones y otros documentos fueron publicados en la página oficial del Consejo Permanente³. El entonces Embajador de Perú ante la OEA, Hugo de Zela, asumió la presidencia del Grupo y lideró las reuniones hasta noviembre de 2011 cuando –después de asumir el cargo de jefe de asesores del Secretario General de la OEA– fue reemplazado por el Embajador de México, Joel Hernández, quien –hay que reconocerlo– desempeñó una excelente labor de mediador y constructor de consensos,

sejo Permanente de la OEA del 29 de junio de 2011, a partir de la siguiente “Declaración del Señor Hugo Martínez, Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y Presidente del Cuadragésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, Realizada Durante la Cuarta Sesión Plenaria, a Continuación de la Presentación del Dr. José De Jesús Orozco, Primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”: / “La Presidencia sugiere... que encomiende 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 Interamericano de Derechos Humanos, y presente sus recomendaciones a los Estados Miembros a la brevedad posible”. (AG/INF.478/11)”, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

3 Ver: Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

1 La autora agradece los valiosos comentarios de María Clara Galvis para la elaboración de este artículo.

2 Ver: Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, *Síntesis de la reunión del 14 de julio de 2011*, Doc. GT/SIDH/SA.1/11 rev.1, 18 de julio de 2011: “Este Grupo de Trabajo del Consejo Permanente fue creado en Sesión Ordinaria del Con-



principalmente durante las más encendidas y acaloradas discusiones que tuvieron lugar entre los Estados.

Previo a cualquier análisis, es importante dejar claro que la OEA, como organización regional compuesta por Estados, tiene la facultad de llevar adelante cuanto debate crea conveniente sobre los temas relacionados con el objeto para el que fue creada. También es oportuno recordar los cuatro pilares que deben guiar la labor de la OEA como foro hemisférico para el diálogo político y la cooperación entre los Estados⁴. Estos pilares son: i) la democracia, ii) los derechos humanos, iii) la seguridad y iv) el desarrollo.

Teniendo en cuenta los objetivos de la OEA, es pertinente preguntarse si la puesta en marcha del proceso llevado a cabo durante la segunda mitad de 2011 era un asunto prioritario en la agenda temática regional de la organización. Esto, teniendo en cuenta que es la CIDH el órgano de la OEA que goza de mayor prestigio y cuya importancia en la labor de defensa de los derechos humanos es incuestionable en la región y en el mundo. ¿Por qué la OEA necesitaba revisar el funcionamiento del organismo que mejor funciona?⁵ En este sentido, es oportuno recordar que la formación de este Grupo de Trabajo no fue el fruto de un debate o reflexión profunda sobre las tareas que realiza la Comisión Interamericana, sino que en gran parte se gestó tras una polémica desatada en abril de 2011, después de

que la CIDH dictara medidas cautelares a favor de comunidades indígenas en Brasil y ordenara la suspensión inmediata de las obras de construcción de una usina hidroeléctrica⁶. La reacción del gobierno carioca fue desmedida: retiró a su Embajador ante la OEA, a su candidato a integrar la CIDH y no pagó su cuota anual hasta enero de 2012, cuando finalmente canceló la suma de seis millones de dólares que adeudaba para entonces. Brasil incidió también para que en la agenda del Grupo de Trabajo se incluyera como asunto prioritario la revisión del mecanismo de medidas cautelares. Esta propuesta encontró acogida en el seno del grupo, porque ya para entonces eran varios los Estados que venían planteando desacuerdos con la CIDH respecto de los supuestos bajo los cuales debían ser concedidas estas medidas, en particular cuando estaban dirigidas a proteger derechos colectivos y/o de comunidades.

El ambiente se puso aún más difícil cuando el Secretario General de la organización, José Miguel Insulza, recibió el borrador de reforma del artículo 11 del Reglamento de la CIDH, propuesto para la elección del próximo Secretario Ejecutivo o próxima Secretaria Ejecutiva, en reemplazo de Santiago Canton, quien dejará el cargo en diciembre de 2012. Según palabras de Insulza, el texto “desconocía” su rol en la designación final de la persona a cargo de la Secretaría Ejecutiva y por ello solicitó a la CIDH una enmienda al borrador propuesto, que, en efecto, omitía la referencia al Estatuto de la CIDH, que indica claramente que el Secretario General es quien designa al Secretario Ejecutivo, en consulta con la CIDH⁷. La postura de Insulza fue

4 Ver: Organización de los Estados Americanos, *Acerca de la OEA, Quiénes Somos*, disponible en: http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

5 En ámbitos nacionales como internacionales se reconoce que la CIDH es “la joya de la corona” dentro de la OEA. En sus 50 años de funcionamiento, este organismo de la OEA se ha ganado esta merecida reputación tras haber desempeñado de manera constante y eficiente una impecable labor de defensa, protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. Esto se ha hecho evidente, entre otros aspectos, mediante el desarrollo de estándares en las más variadas temáticas de la situación de derechos humanos en la región y la importante labor de protección de derechos que ha llevado adelante en periodos oscuros de la historia de América Latina, durante los cuales el trabajo de la Comisión permitió que las atrocidades cometidas por gobiernos autoritarios y regímenes dictatoriales salieran a la luz pública y convocaran la atención de la comunidad internacional.

6 Ver: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp>

7 Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 21.3: “El Secretario Ejecutivo será designado por el Secretario General de la Organización en consulta con la Comisión. Asimismo, para que el Secretario General pueda proceder a la separación del Secretario Ejecutivo de la Comisión deberá consultar su decisión con la Comisión e informarle de los motivos en que se fundamenta”.



respaldada por varios Estados, pero no fueron pocos quienes interpretaron que sus verdaderas intenciones no eran otras que ser él quien designara autónomamente al próximo Secretario Ejecutivo o Secretaria Ejecutiva. Finalmente, para el bien de todas las partes, el conflicto se resolvió después de que la CIDH presentara una nueva versión del texto, que dejó más tranquilo al Secretario General⁸. Sin duda, se trató de un conflicto que podría haberse evitado si ambas partes hubiesen actuado con mayor prudencia: la CIDH incluyendo desde un inicio el texto del Estatuto y el Secretario General diciendo de entrada lo que sólo dijo al final de la negociación: “Voy a respetar las propuestas que me haga la CIDH porque creo en su autonomía pero no voy a dejar que ello se haga saltando por encima del Estatuto ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”⁹.

El armado de la agenda: ¿sin consulta con los usuarios del sistema interamericano?

En un primer momento, desde amplios sectores de la sociedad civil, del mundo académico y desde la propia CIDH existió la sospecha –para algunos la certeza– de que el verdadero trasfondo del establecimiento de este Grupo de trabajo fuera el debilitamiento y control de las funciones de la CIDH y no así su fortalecimiento. Al margen de las especulaciones iniciales –que se mantuvieron a lo largo de los seis meses que duró el proceso de reflexión–, en efecto sí llamó la atención que al armar la agenda solo se incluyeran aquellos temas que evidentemente representan una molestia para los Estados y no otros que son prioritarios para el fortalecimiento del SIDH, como el cumplimiento e implementación de las decisiones, la elección de autoridades e integrantes tanto de la CIDH como de la Corte o el acceso de las víctimas al Sistema, entre otros. Finalmente, la agenda incluyó los siguientes temas: la designación del Secretario Ejecutivo de la CIDH, los desafíos y objetivos de mediano y largo plazo, las medidas cautelares, los asuntos de procedimiento en la tramitación de casos y peticiones individuales, las soluciones amistosas, los criterios para la construcción del Capítulo IV del informe anual de la CIDH, la promoción de los

derechos humanos y el fortalecimiento financiero del SIDH¹⁰.

Aunque mucho se ha discutido, escrito y reconocido en foros de todo tipo sobre la importancia de la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA, en la práctica aún se observa una tendencia de los Estados –poco democrática por cierto– a ignorar que el Sistema no es de su propiedad exclusiva, aunque, sin duda, son actores principales y de gran relevancia. Para la conformación de la agenda, esta actitud se hizo evidente una vez más, ya que, al decidir sobre los temas que se iban a debatir, relacionados con aspectos esenciales de la CIDH y del Sistema en general, los Estados no consultaron con otros actores del SIDH, como las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil. Sin dejar de reconocer, como ya se dijo, que los Estados tienen la facultad de debatir sobre asuntos de su competencia, este antecedente es importante ya que permite enmarcar el análisis que sigue sin dejar afuera este detalle, no menor por cierto, y el cual, sin duda, tuvo y tendrá un impacto tanto en los temas que se abordaron como en los que no se abordaron en este proceso de reflexión.

Seis meses de debates

Durante varios meses y en más de 20 extensas y acaloradas reuniones en los salones del primer piso de la sede principal de la OEA, los Estados presentaron propuestas y negociaron intensamente para finalmente acordar un borrador de informe con recomendaciones que se presentó en diciembre de 2011 al Consejo Permanente y fue finalmente aprobado en enero de 2012. El análisis que sigue, que aborda el producto final del Grupo de Trabajo, identifica tanto los aportes positivos como los que no lo son tanto. En esencia, creemos que el informe debe ser considerado por todas las partes interesadas en el fortalecimiento del SIDH, y que tanto sus recomendaciones como las posteriores reacciones deben usarse como una oportunidad para reforzar los canales de diálogo entre los Estados y la CIDH.

Uno de los aspectos positivos del trabajo del Grupo es haber plasmado en sus recomendaciones el compromiso de proveer a los órganos del SIDH de los recursos financieros necesarios para permitir su efectivo funcionamiento. El Grupo reconoció la gravedad de la situación financiera actual y una de sus recomendaciones a los Estados consiste en “incrementar progresivamente los recursos asignados a los órganos del SIDH provenientes del fondo regular de la OEA”¹¹. Los

8 Ver: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Nuevo artículo 11 del Reglamento de la CIDH*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/anuncios/002.asp>

9 Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza, en la reunión del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, celebrada el 19 de julio de 2011 en el Salón Simón Bolívar de la Organización de los Estados Americanos. Ver: Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, *Síntesis de la reunión del 19 de julio de 2011*, Doc. GT/SIDH/SA.3/11, 2 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

10 Ver: Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, *Cronograma De Actividades Del Grupo De Trabajo*, GT/SIDH 7/11 rev. 3, 16 noviembre de 2011, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

11 Ver: Organización de los Estados Americanos, 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*

Estados también se comprometieron a dar pasos concretos en esa dirección durante el primer semestre de 2012. Bienvenidas estas manifestaciones, pero por el momento, no pueden verse sino como la expresión de buenas intenciones, que quedarán vacías si no son acompañadas en el corto plazo de la necesaria voluntad política que materialice dicho compromiso.

Al analizar el informe, una primera preocupación es el marcado desbalance entre las recomendaciones dirigidas a la CIDH y aquellas formuladas a los Estados. Por ejemplo, en la sección de medidas cautelares hay más de doce recomendaciones para la CIDH y solo dos para los Estados. En otras secciones, como la de casos y peticiones individuales y soluciones amistosas, no hay recomendaciones para los Estados. Si bien los Estados expresaron que algunas de las recomendaciones estaban dirigidas a brindar a la CIDH nuevas herramientas que le permitan perfeccionar aspectos procedimentales e incrementar su eficiencia y agilidad en la tramitación de casos y peticiones, también hay que tener en cuenta la responsabilidad principal que tienen los Estados de facilitar mediante sus acciones el funcionamiento efectivo de la CIDH.

Otro aspecto preocupante de las recomendaciones y que fue varias veces señalado por los integrantes de la CIDH en los distintos espacios en que interactuaron con el Grupo, tiene que ver con que muchas de las recomendaciones –principalmente aquellas sobre las medidas cautelares– están referidas a aspectos que la CIDH ya realiza. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo recomienda “definir criterios o parámetros objetivos para determinar que situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo” y “establecer claramente, en consulta con las partes, un plan de trabajo para la revisión periódica de las medidas cautelares vigentes con su correspondiente cronograma”¹². La CIDH ya ha definido dichos criterios y también revisa periódicamente la vigencia de las medidas. En cuanto a lo primero, entre otros, en el *Informe sobre la situación de las defensores y defensores de derechos humanos en las Américas*, la CIDH se refiere a los criterios para identificar las situaciones de gravedad y urgencia. En cuanto a lo segundo, tanto en el reglamento vigente (artículo 25.6) como en la práctica de la CIDH, ya está incorporada la revisión periódica de las medidas cautelares.

Lo mismo aplica para la sección de aspectos procesales del trámite de peticiones y casos. El Grupo le solicita a la

CIDH que verifique de manera más exhaustiva el agotamiento de recursos internos antes de admitir un caso¹³. Al respecto, quienes conocen de cerca el trabajo de la CIDH en estos temas afirman que la CIDH ha venido perfeccionando y ajustando su análisis sobre el agotamiento de los recursos e incluso señalan que la CIDH es cada vez más estricta en el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de las peticiones. En todo caso, el mejor escenario para el debate sobre el agotamiento de los recursos internos se da en el marco de las peticiones y casos, en la etapa de admisibilidad. Sin embargo, muchos Estados, por razones que varían de un Estado a otro, no aprovechan este espacio para presentar ante la CIDH sus argumentos puntuales sobre la falta de agotamiento de los recursos internos en cada caso concreto.

Estas observaciones deberían llamar a la reflexión a los propios Estados sobre la utilidad de un espacio que finalmente, al menos en estos temas de la agenda, acabó recomendándole a la CIDH –en palabras de diversos actores– que “haga lo que ya hace”. Esta interpretación puede ser debatible, pero si esa es la percepción de la propia CIDH –tal como lo expresó la misma presidenta, Dinah Shelton, ante el Grupo de Trabajo– es realmente preocupante, ya que la OEA, al borde de la quiebra económica, desembolsó más de 130 mil dólares para llevar adelante este proceso de reflexión¹⁴.

En este mismo debate, cabe también señalar que si bien se reconoció la importancia de las medidas cautelares para salvar vidas, nada dijeron los Estados sobre la obligación que ellos tienen de acatarlas y de cumplir con las recomendaciones de la CIDH. El tema del cumplimiento de decisiones quedó en el informe como un desafío, no como lo que es: una obligación de los Estados bajo la Convención Americana. Así, la recomendación para los Estados se limita a “procurar el intercambio de buenas prácticas en materia de implementación de recomendaciones y decisiones de los órganos del SIDH”. Es llamativo que en las discusiones de este Grupo de Trabajo, que perseguía el fortalecimiento del sistema interamericano, las referencias a la obligación de los Estados de acatar las recomendaciones de la CIDH hayan sido tan ambiguas.

La elaboración del Capítulo IV del informe anual de la CIDH es un tema que lleva en discusión igual cantidad de años como número de enfrentamientos entre los Estados y la CIDH. A ningún Estado le gusta aparecer en este capítulo, destinado a llamar la atención sobre aquellos países en que la CIDH registra el mayor número de violaciones de derechos humanos o aquellos en que las violaciones tienen una magnitud mayor y, por tanto, preocupan de manera especial a la CIDH.

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), Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

¹² *Ibidem*, pág. 11.

¹³ *Ibidem*, pág. 12.

¹⁴ Fuentes no oficiales provenientes de funcionarios de la OEA indican que esta fue la suma invertida aproximadamente.

La discusión al respecto fue ampliamente dominada por Venezuela y Colombia, quienes pidieron que la CIDH revise la metodología y los criterios para la elaboración de este capítulo y que reflexione sobre la necesidad y eficacia de contar con él. Venezuela solicitó a la CIDH que elabore un informe sobre la situación de los derechos humanos en todos los Estados de la región¹⁵. Sin duda, cuestionar la eficacia del Capítulo IV no puede más que leerse como una consecuencia de la incomodidad que genera entre los Estados la mera existencia de esta sección en el informe anual. Demuestra, asimismo, que los temas de agenda de este Grupo resultaron ser no solo los relacionados con aquellas áreas de la CIDH que hay que fortalecer sino más bien los que más incomodan a los Estados, a quienes no les gusta verse incluidos en este capítulo o que temen ser incorporados en él si sus records en derechos humanos no mejoran.

Lo más lamentable ocurrió al final, cuando ya en una de las últimas reuniones Ecuador llegó con un paquete de polémicas recomendaciones. Pidió que se establecieran códigos de conducta para regular las relatorías¹⁶ que los informes de todas ellas se incluyan en el informe anual de la CIDH como un capítulo único¹⁷ y que la CIDH asigne los recursos financieros que recibe de manera equitativa entre todas sus relatorías. Ecuador pidió también que las contribuciones voluntarias de los Estados, los observadores y otros donantes se realicen sin fines específicos. Tanto ésta como las otras recomendaciones presentadas por Ecuador tenían un claro y único destinatario: la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, que se ha mostrado muy activa en denunciar los serios ataques a la libertad de expresión que vienen ocurriendo en este país andino. Palabras más palabras menos, el propósito de cada una de las propuestas de Ecuador estaba dirigido a debilitar la Relatoría y a quitarle las funciones que tiene desde su creación hace más de diez años. De poco sirvieron las largas traspasadas que precedieron a la elaboración final del informe, pues aunque se incluyeron algunos matices que lograron suavizar el lenguaje, las controversiales recomendaciones de Ecuador quedaron en el informe final. No obstante esta bajada de tono, las propuestas ecuatorianas siguen siendo problemáticas. Se impone entonces que en futuros debates estas sean interpretadas, tanto por la CIDH como por los Estados, en una única dirección que no

puede ser otra que la del fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos¹⁸.

Ya terminado el informe, la presentación inicial se realizó en diciembre. La aprobación oficial se convocó para la primera sesión del Consejo Permanente, en enero de 2012. Gracias a la gestión de la sociedad civil, la prensa y el apoyo de la gran mayoría de Estados, en evidente oposición al planteamiento de Ecuador, se escucharon firmes expresiones de apoyo al trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión así como una sólida manifestación de la mayoría de los Estados de la OEA de que ninguna de las recomendaciones mencionadas podían ser interpretadas para quitarle independencia y autonomía a la CIDH. La Embajadora de Ecuador, por su parte, redujo su tono confrontativo y demostró disposición para el consenso. No insistió ni en la iniciativa de crear un mecanismo de seguimiento, ni en llevar el tema a la próxima Asamblea General, ni en convocar a una asamblea extraordinaria con este propósito, a pesar de que estos aspectos ya habían sido planteados en las últimas reuniones del grupo de trabajo previas a la finalización del informe y habían encontrado un cierto apoyo de Estados como Brasil y Colombia, quienes luego mantuvieron silencio.

La CIDH tuvo, a través de sus representantes, el espacio y la oportunidad para responder las inquietudes de los Estados y presentar las propias. Respecto de las recomendaciones, inicialmente la presidenta Dinah Shelton las agradeció indicando que ya muchas de las acciones recomendadas eran llevadas a cabo por la CIDH y que para el resto, simplemente era necesario contar con mayores fondos. Los miembros de la CIDH y los funcionarios de la Secretaría Ejecutiva participaron en cinco encuentros para dialogar con los Estados. En una de sus participaciones, la CIDH explicó ampliamente la práctica histórica de las medidas cautelares y los criterios para incluir un país en el Capítulo IV así como su evolución histórica. Allí estuvo también para responder las inquietudes de los Estados en sus deliberaciones. A todos los debates del Grupo asistió un funcionario de la Secretaría Ejecutiva, quien apoyó a los miembros del Grupo en despejar dudas procedimentales en la formulación de sus recomendaciones. El proceso también fue monitoreado por los observadores permanentes de España y Francia.

La situación actual del proceso descrito en este artículo es la siguiente: por un lado, sería conveniente que la CIDH elaborara y difundiera una respuesta al informe del Grupo de Trabajo y, por otro, el Secretario General tendrá que preparar un informe de seguimiento que documente la manera en que las recomendaciones han sido implementadas, el cual será presentado la próxima vez que la OEA se sienta a debatir sobre este tema.

15 Ver: Organización de los Estados Americanos, 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)*, Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 de diciembre de 2011, página 15, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

16 *Ibidem*, pág. 16.

17 *Ibidem*, pág. 10.

18 Nota de edición: Ver, en esta revista, *Posición de organizaciones de la sociedad civil sobre el informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

Reflexiones finales

En palabras de un alto funcionario de la OEA que participó en los debates en representación de su país, este proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH fue “positivo porque le permitió a algunos Estados hacer un ejercicio de catarsis con la CIDH” sobre algunos aspectos de su trabajo que los incomodan. Dado que la CIDH ha mantenido históricamente sus puertas abiertas para el diálogo y en la mayoría de los casos han sido los propios Estados quienes prefieren cerrarla, cabe preguntarse acaso si ¿hacía falta que se formara un Grupo de Trabajo para realizar tal catarsis?

En todo caso, de este “ejercicio de catarsis” se desprenden algunos resultados preocupantes como también algunas esperanzas. Por ejemplo, la reacción desmedida de Brasil ante las medidas cautelares ordenadas en el caso Bello Monte abrió la puerta para que otros Estados, como Ecuador, llegaran con propuestas como las arriba descritas, que van más en la línea del debilitamiento que del fortalecimiento y abrieron un nuevo e innecesario foco de conflicto. Si lo que se perseguía era fortalecer el Sistema, esta discusión no reflejó esa intención.

Otro resultado del proceso fue el mayor número de mandatos asignados a la CIDH¹⁹, para los cuales necesita más fondos. Esto evidencia un total desconocimiento por parte de los Estados de la situación financiera en que se encuentra la CIDH y un innecesario involucramiento de aquellos en los aspectos internos y procedimentales de esta. Lisa y llanamente, y en coincidencia con muchas de las críticas que se escucharon en los pasillos de la OEA, no es deber de los Estados indicarle a la CIDH ni cómo debe hacer sus informes ni cómo debe gestionar sus recursos. Su deber es darle los recursos suficientes para que pueda funcionar adecuadamente y cumplir todos los mandatos que los mismos Estados le asignan.

En las largas horas de debate de este Grupo de Trabajo, que sesionó durante seis meses, poco y nada se escuchó en el

sentido que la mejor manera que tienen los Estados para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos es garantizando su sustentabilidad con fondos adecuados y acatando sus decisiones. Al respecto, quedó claro que muy pocos representantes de las misiones ante la OEA habían leído el plan estratégico de la CIDH, lo cual habría enriquecido ampliamente algunos debates puntuales. Dicho plan identifica los desafíos de la CIDH y delinea un plan de acción con las correspondientes estrategias, con miras a solventar el trabajo de la CIDH durante los próximos cinco años.

No puede menos que llamar la atención que el “ejercicio de catarsis” tampoco haya servido para llevar a la mesa de discusión otro tema crucial: la responsabilidad de los Estados de presentar candidatos y candidatas idóneos para los cargos en la CIDH y la Corte. Esto significa, mínimamente, que quienes sean propuestos para estos cargos deben ser personas verdaderamente expertas en derechos humanos, que conozcan y entiendan el Sistema y que además tengan manejo político sobre los temas sensibles. No hay que olvidar que, después de todo, las decisiones de la CIDH y la Corte son nada más y nada menos que el producto de aquello que deciden quienes componen estos órganos.

Aunque imperfecto, el proceso de reflexión, en su primera etapa, ya llegó a su fin. Ahora corresponde esperar un tiempo prudencial para que la CIDH evalúe el contenido de las recomendaciones que ha recibido y tenga la oportunidad para hacer ella misma también su propia catarsis.

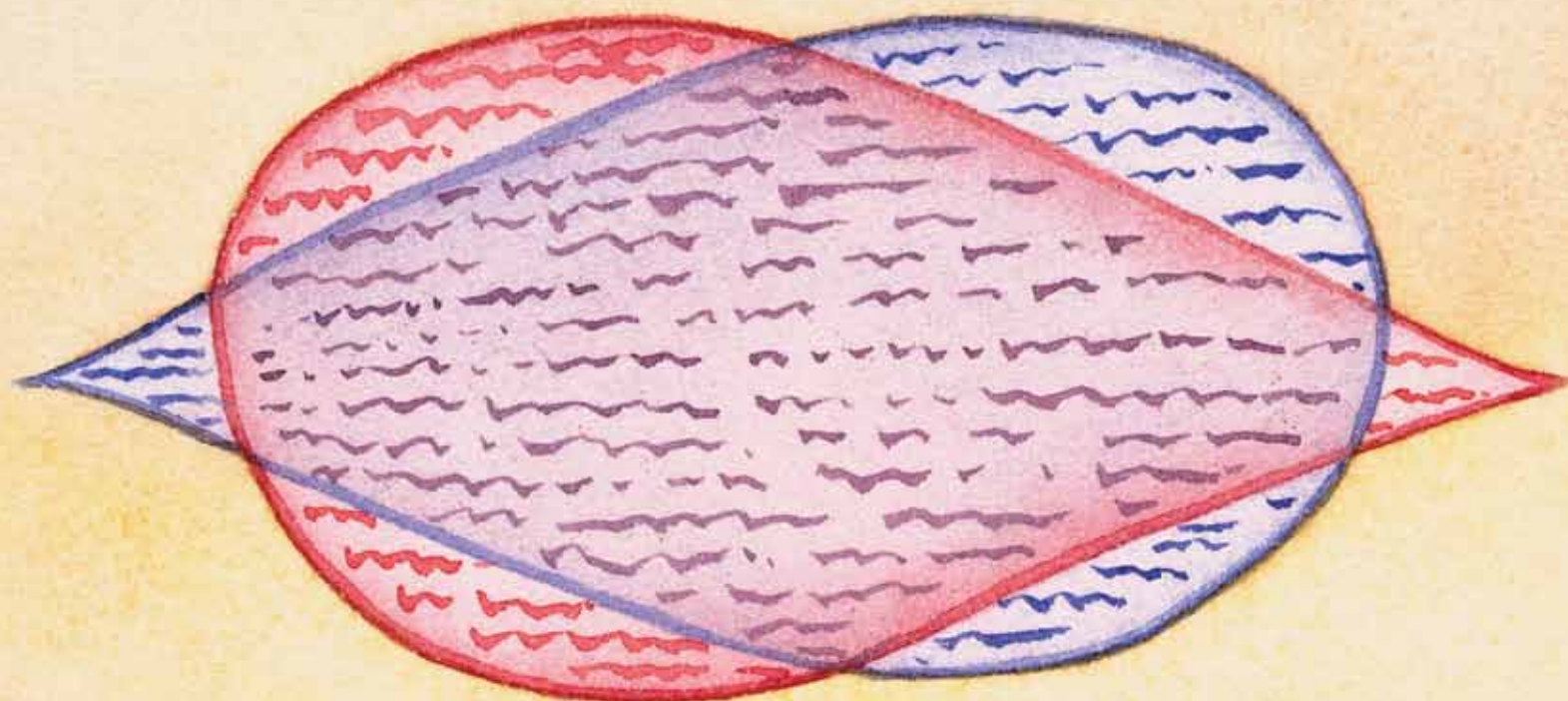
Como reflexión final, no cabe duda que este proceso constituyó un ejercicio seguramente imperfecto, pero válido, que debería servir como punto de partida para debates más profundos y ordenados y con mayor conocimiento por parte de los Estados sobre lo que hace y lo que no hace la Comisión, de cara al futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos. ■

19 Entre las recomendaciones se incluye, por ejemplo, elaborar “un informe sobre la incidencia de la no universalidad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, así como del reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la protección y promoción de los derechos humanos en la región” y “elaborar un manual práctico o guía sobre soluciones amistosas, que incluya, entre otros, el estado de su reglamentación en el SIDH, un compendio de experiencias exitosas o buenas prácticas registradas, un catálogo de posibles medidas de reparación, etc.”. Al respecto, ver: Organización de los Estados Americanos, 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)*, Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 de diciembre de 2011, páginas 9 y 14, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a aportes@dplf.org.

La discusión en torno al fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos



20 puntos de reflexión sobre el proceso de reflexión

Ariel E. Dulitzky

Profesor y Director de la Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas,
en Austin, Estados Unidos de América

1 El sistema interamericano de derechos humanos le ha dado a la Organización de los Estados Americanos (OEA) renombre y relevancia. En los tiempos de las dictaduras y las guerras civiles y en los tiempos modernos de democracias endeudadas con la solución de problemas estructurales de derechos humanos, la Comisión y la Corte interamericanas de derechos humanos fueron y son la conciencia del hemisferio, al apoyar a los Estados -cuando existían las condiciones- y a sus habitantes en la efectiva protección de los derechos humanos. El sistema, mediante la resolución de casos individuales, visitas *in loco*, relatorías temáticas, opiniones consultivas, medidas cautelares y provisionales así como informes temáticos y sobre países, cumple un rol fundamental de denuncia y de alerta temprana frente a situaciones que comprometen la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, al tiempo que protege los derechos de los habitantes cuando éstos no son debidamente garantizados a nivel nacional. La Comisión y la Corte han salvado y continúan salvando vidas; en el pasado han permitido abrir espacios democráticos y en la actualidad contribuyen a consolidar las democracias; han combatido y combaten la impunidad y ayudan a asegurar verdad, justicia y reparaciones a las víctimas.

El fortalecimiento del sistema interamericano como objetivo estratégico del proceso de reflexión

2 La reflexión sobre el sistema interamericano debe tener el objetivo de fortalecerlo, mediante la identificación de aquellas medidas necesarias que le permitan jugar un papel más efectivo de promoción y protección y la consolidación de su capacidad de adaptación a la situación hemisférica para responder a las necesidades que cada momento histórico demanda. Cualquier consideración sobre reforma y fortalecimiento del Sistema debe tener el propósito de mejorar el cumplimiento de los Estados con sus obligaciones y de perfeccionar la protección y promoción de los derechos humanos en el terreno. El proceso debe focalizarse en asegurar un mayor y mejor disfrute individual y colectivo de los derechos humanos y en apoyar a los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones. Todas las propuestas deben ser juzgadas y analizadas a la luz de estos principios. Las reformas deben evitar escrupulosamente cualquier iniciativa que tenga por propósito o efecto debilitar la efectividad del sistema.

3 La reflexión debe conducir a reforzar los mecanismos que funcionan eficientemente para los fines de promoción y protección y que gozan del amplio respaldo de los principales actores del sistema; consolidar aquellas áreas exitosas de trabajo de la Comisión y de la Corte; identificar las situaciones o grupos no debidamente atendidos y, finalmente, eliminar, modificar o superar los aspectos disfuncionales al objetivo central de protección de los derechos humanos.

Los actores del sistema interamericano y su participación y responsabilidad en el proceso de reflexión

4 El sistema interamericano de derechos humanos debe pensarse de manera más amplia que la Comisión y la Corte. Los Estados crean el sistema, asumen las responsabilidades principales y son los destinatarios de las decisiones de la Comisión y la Corte. Al hablar de Estado debe pensarse en un Estado multifacético y no monolítico, con múltiples actores con distintas agendas, responsabilidades y visiones, que incluye desde los ministerios de relaciones exteriores hasta los poderes judiciales y legislativos, las defensorías del pueblo, los fiscales y los defensores públicos y las autoridades a nivel nacional, provincial y municipal que dentro de sus respectivos ámbitos tienen responsabilidades en materia de derechos humanos. La OEA y sus órganos, particularmente la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, tienen roles importantísimos como la elección de los miembros de la Comisión y la Corte, la discusión de los informes anuales de estos órganos, la aprobación de su presupuesto, la adopción de nuevos instrumentos de derechos humanos y su actuación como garantes colectivos del sistema. El Secretario General también tiene atribuciones de importancia dentro del sistema: puede influir en la agenda de la Organización, tiene la palabra final en el nombramiento de los funcionarios de la Comisión y puede interactuar políticamente tanto con los Estados como con los órganos de derechos humanos propiamente dichos. Los organismos de la sociedad civil (concebida en términos amplios y no solamente referida a las ONG especializadas de derechos humanos), en tanto son los principales usuarios del sistema, son parte fundamental de las interrelaciones que se forman en el sistema interamericano, con la presentación de denuncias, la provisión de información a los órganos y a las sociedades, la asesoría a las víctimas y la capacitación de actores locales. Y, por último y fundamentalmente, las sociedades y en particular las

víctimas de violaciones de derechos humanos que acuden al sistema en busca de la justicia que no han encontrado en sus propios países. La tutela de sus derechos es el fin último del sistema interamericano, de modo que cualquier reflexión sobre este debe involucrar a todos los actores del sistema y analizar y evaluar su rol en la promoción y protección interamericanas de los derechos y no concentrarse pura y exclusivamente en la Comisión y la Corte.

5 Esto significa que los Estados deben facilitar una plena y fuerte participación e interacción de las ONG como una contribución al diálogo constructivo y a una comprensión más profunda de la situación de los derechos humanos. El proceso debe garantizar la plena y oportuna participación e inclusión de las ONG que representan a diversos sectores de la sociedad, especialmente aquellas organizaciones locales y nacionales así como otros movimientos sociales que interactúan con el sistema.

Un proceso de reflexión serio e informado

6 Las discusiones sobre la evaluación, la reforma, el perfeccionamiento o el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos por lo general no parten del contexto histórico en que se encuentra la región, ni de las necesidades en materia de derechos humanos, ni de los desafíos que se vislumbran. Aunque muchas veces se suele utilizar indistintamente los términos evaluación, reforma, perfeccionamiento o fortalecimiento, estos tienen significados y propósitos muy diferentes y parten de posiciones diferenciadas frente al valor actual y futuro del sistema interamericano de derechos humanos.

7 Por lo general, al hablar de evaluación y reforma se presupone que el sistema interamericano no está cumpliendo adecuadamente sus funciones y se parte de la premisa que el sistema operaría bajo la lógica de confrontación con los Estados, propia de momentos de dictaduras, o que el sistema no garantiza adecuadamente los “derechos” de los Estados que comparecen ante la Comisión y la Corte. Por lo tanto, se propone la “evaluación” del sistema y su “reforma”, generalmente mediante la limitación de las facultades de la Comisión. Por el contrario, “perfeccionamiento” o “fortalecimiento” suelen utilizarse para denotar que el sistema goza de legitimidad y efectividad y que deben adoptarse medidas para que los Estados cumplan con las decisiones de los órganos interamericanos, incorporen la normativa interamericana al ámbito interno, amplíen el acceso y la participación de las víctimas y aumenten el presupuesto para el funcionamiento del sistema.

8 Una constante en los últimos 20 años ha sido que las propuestas estatales se han expresado de manera volátil y contingente. Por lo general, son reacciones individuales de representantes estatales antes que políticas articuladas coherentemente. Muchas de estas propuestas suelen surgir como respuesta a alguna decisión o infor-

me de la CIDH y, más recientemente, a alguna sentencia de la Corte. Pocas veces las propuestas parten de análisis pormenorizados de las realidades y las necesidades de derechos humanos en los países.

El punto de partida del proceso de reflexión: la situación de los derechos humanos en los países

9 Todo el proceso y las iniciativas de la OEA deben tener en cuenta el cambiante contexto y los desafíos estructurales para la protección de los derechos humanos a los que debe responder el sistema. Es un error que las reflexiones se limiten a proponer reformas de los reglamentos de la Comisión o de la Corte o a discutir sobre el procedimiento de admisibilidad, las audiencias, las medidas cautelares, el rol de la Comisión ante la Corte, etc. Es decir, concentrarse en el procedimiento de peticiones individuales pero no en los problemas y las necesidades de derechos humanos de cada país y de la región en su conjunto, ni en propiciar una reflexión profunda sobre si los Estados están cumpliendo con sus obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos.

10 Un proceso de reflexión serio debe partir de un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en los países y en la región. Una vez que se tenga un cuadro claro de la situación de los derechos humanos en la región cabe entonces preguntarse qué tipo de sistema se requiere y necesita para el presente y para las próximas cinco décadas. El proceso de reflexión debe estar, además, basado en conocimientos, datos y en una observación cuidadosa de la diversidad de necesidades regionales en materia de derechos humanos y en las realidades de cada país. También deben producirse datos estadísticos sobre el funcionamiento de la Comisión y la Corte y la aplicación de sus decisiones en los Estados miembros para contar con un diagnóstico claro del sistema.

11 La reflexión no se debe hacer exclusivamente desde una lógica *procesalista*, concentrada en los reglamentos o en el procedimiento que los órganos siguen en la tramitación de casos, sino principalmente desde una lógica *sustantivista*, referida a las demandas de derechos humanos en la región y a cómo atenderlas desde el sistema. Ello requiere analizar el rol del sistema interamericano en un escenario político regional con democracias deficitarias, graves problemas de exclusión social y degradación institucional.

El fortalecimiento del sistema interamericano requiere reformas a nivel nacional

12 Los Estados deben adoptar reformas a nivel nacional que incluyan la obligación fundamental de aplicar los trata-

dos interamericanos, así como la ratificación de todos ellos, la aceptación de la jurisdicción de la Corte, el retiro de reservas, la incorporación de los tratados en el derecho interno, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales de derechos humanos, la educación y la capacitación sobre el funcionamiento del sistema y el cumplimiento de las decisiones de los órganos interamericanos.

13 Los Estados deben revalidar a la Comisión y a la Corte interamericanas como intérpretes autorizados de los instrumentos interamericanos y reafirmar que rechazar o no darle efectos a las decisiones de la Comisión y de la Corte es incompatible con la esencia del sistema interamericano y debilita el compromiso de los Estados con el respeto de los derechos humanos. Los Estados deben ratificar que sus obligaciones con relación a los instrumentos interamericanos y a las decisiones de la Comisión y de la Corte se extienden a todos los poderes y niveles de gobierno.

El fortalecimiento del sistema interamericano requiere reformas en la OEA

14 En el plano de la OEA, los Estados, actuando de manera multilateral, deben perfeccionar la manera en que los informes de la Comisión y las sentencias de la Corte son recibidos y analizados por los órganos políticos de la OEA.

15 La OEA debe asegurar la financiación suficiente para el cabal y pleno funcionamiento de la Comisión y la Corte, las cuales deberían recibir al menos el 25% del presupuesto de la Organización.

16 Los Estados deben considerar la adopción de medios para mejorar los procedimientos para la designación y la elección de los miembros de la Comisión y la Corte a fin de asegurar su independencia y capacidad técnica. A fin de perfeccionar el proceso, los Estados deben dar amplia publicidad a los puestos vacantes en la Comisión y en la Corte y designar a las personas más adecuadas tras amplias consultas nacionales. La OEA debe establecer un proceso transparente de elección de los miembros de la Comisión y la Corte.

17 La OEA debe centralizar el trabajo en materia de derechos humanos. El artículo dos de la Carta de la OEA debe reformarse para incluir la promoción y la protección de los derechos humanos como uno de los propósitos esenciales de la Organización. En la Carta debería incluirse a la Corte, para subsanar el vacío actual de reconocer solo a la Comisión. La Carta debe garantizar y reconocer normativamente la principal fuente de efectividad, legitimidad y credibilidad del sistema que es la independencia y la autonomía de la Comisión, de la Corte y de sus respectivas secretarías ejecutivas, así como la obligatoriedad

de las decisiones de ambos órganos.

18 La OEA debe impulsar e idealmente requerir que todos los Estados Miembros sean parte de la Convención Americana y acepten la jurisdicción de la Corte. Para ello, deben crearse incentivos suficientes para que en un plazo prudencial todos los Estados Miembros alcancen este objetivo. Por ejemplo, el año 2019, 50 años después de haberse adoptado la Convención Americana, podría ser una fecha adecuada para que se haya logrado la adhesión universal a la Convención y a la jurisdicción de la Corte. Al final del plazo propuesto, la OEA debería pensar si aquellos Estados que no han adherido al tratado central en materia de derechos humanos pueden seguir siendo parte de la Organización o pueden gozar de los mismos derechos que los Estados que participan plenamente del sistema interamericano.

19 Para facilitar el cumplimiento de las decisiones y el seguimiento de las recomendaciones, cada Estado debe establecer un mecanismo nacional encargado de la coordinación, impulso e implementación de las decisiones interamericanas. Este mecanismo tendría que contar con la participación de las instituciones y ministerios más relevantes así como de representantes de la sociedad civil. La Comisión debería ser un miembro permanente de este cuerpo y participar de manera periódica en sus reuniones, para prestar asesoramiento técnico, compartir su experiencia regional e histórica y resaltar las buenas prácticas. Este mecanismo nacional y la Comisión deberían reportar semestralmente a la OEA. Las víctimas deberían ser invitadas a participar en las reuniones de este mecanismo cuando sus casos son analizados y a presentar sus observaciones a la OEA.

20 La Carta Democrática Interamericana debe modificarse para vincular los mecanismos de reacción de la Organización ante crisis de gobernabilidad democrática con la plena vigencia de los derechos humanos. La violación grave y sistemática de los derechos humanos y el incumplimiento reiterado y consistente de las decisiones de los órganos de derechos humanos deben incorporarse como elementos activadores de los mecanismos de protección de la democracia incluidos en la Carta Democrática. A fin de evitar la profundización de crisis que muchas veces desencadenan en quiebres institucionales o generan violencia política, la Carta Democrática debería establecer algún tipo de mecanismo de reacción preventivo ante los llamados de atención y alerta temprana que produce la Comisión. La CIDH debe tener la capacidad de generar y activar los mecanismos de protección institucional de la democracia previstos en la Carta Democrática (artículos 18 y 20). ■



Defensores de derechos humanos y periodistas expusieron ante la comunidad internacional de Washington D.C., sobre los ataques a la libertad de expresión en Ecuador. De izquierda a derecha: Katya Salazar, DPLF; César Ricaurte, Fundamedios; Mónica Almeida, periodista de El Universo y Cristian Zurita, uno de los autores del libro *El Gran Hermano*.

El 25 de octubre de 2011, en el marco del 143° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se llevó a cabo una audiencia sobre las graves amenazas a la libertad de expresión y la utilización del poder del Estado para judicializar las expresiones y críticas de periodistas, medios de comunicación y defensores de derechos humanos hacia el gobierno ecuatoriano.

Participaron en la audiencia la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios), la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP), la Unión Nacional de Periodistas del Ecuador (UNP), la periodista Mónica Almeida del diario El Universo y Cristian Zurita y Juan Carlos Calderón, periodistas y coautores del libro *El Gran Hermano*. Preocupada por el debilitamiento de la independencia judicial que se refleja en estos casos, la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) también fue peticionaria de la audiencia.

Durante la audiencia, en la que también participó una delegación del Estado ecuatoriano presidida por su canciller, los peticionarios presentaron a la CIDH información sobre las serias restricciones que enfrentan periodistas y medios críticos del gobierno como consecuencia del ejercicio de su labor informativa, y sobre legislación vigente y proyectos legislativos contrarios a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. Denunciaron ante los miembros de la CIDH y la Relatora para la Libertad de Expresión la existencia en el país de un clima de hostigamiento e intolerancia hacia la prensa impulsado por el presidente de la República así como la puesta en funcionamiento de una maquinaria estatal tendiente a penalizar con multas desmedidas toda expresión crítica del gobierno actual. Los peticionarios exhibieron

un video con algunas de las descalificaciones más corrientes realizadas por el Presidente contra la prensa, tras lo cual los periodistas Calderón y Zurita rindieron su testimonio sobre la demanda interpuesta contra ellos por el primer mandatario por “daño moral”, a raíz de la publicación del libro *El Gran Hermano*, que involucra al hermano del Presidente en actos de corrupción. En su réplica, el Estado ecuatoriano negó todas las acusaciones formuladas y dedicó más de la mitad de su intervención a deslegitimar la información presentada y la labor tanto de las organizaciones y los periodistas presentes en la audiencia como en general de la prensa crítica en Ecuador. La delegación estatal no respondió ninguna de las preguntas formuladas por los miembros de la CIDH.

Al día siguiente de la audiencia, DPLF organizó un evento público sobre este tema en el que expusieron César Ricaurte, Director de Fundamedios y los periodistas Cristián Zurita y Mónica Almeida. El debate, moderado por la Directora Ejecutiva de DPLF, Katya Salazar, giró en torno a los mismos temas tratados en la audiencia ante la CIDH y captó la atención de un vasto público interesado en la situación de la prensa ecuatoriana. A comienzos de este año, Christian Zurita y Juan Carlos Calderón fueron condenados en primera instancia a pagar dos millones de dólares por la afectación espiritual causada al presidente Correa con la publicación del libro *El Gran Hermano*, según el razonamiento judicial. El 27 de febrero último, el presidente Correa, en un mensaje a la nación, informó que “había decidido perdonar a los acusados concediéndoles la remisión de las condenas que merecidamente recibieron”. Se refería tanto a los periodistas Zurita y Calderón como a los cuatro ejecutivos de *El Universo* condenados por el delito de difamación.

Tres aspectos centrales para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos

Felipe González

Comisionado y ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹

El sistema interamericano de derechos humanos ha experimentado cambios significativos a lo largo de sus 50 años de historia, especialmente en las dos últimas décadas, a partir del advenimiento de los procesos de democratización en los Estados de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desde un Sistema que poseía solamente una Comisión creada mediante una reunión ad-hoc –como fue la Reunión de Cancilleres que dio origen a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos– sin un tratado que la respaldase, se transitó progresivamente a la consolidación jurídica y política de dicho organismo, a la creación de una Corte Interamericana en la materia y a la adopción de una serie de tratados en materia de derechos humanos. Durante los procesos de democratización en el continente americano, esta evolución ha ido acompañada de un progresivo incremento de la eficacia de tales órganos, aunque todavía con importantes limitaciones, de manera muy dispar entre los diferentes Estados de la OEA y en un contexto de serias restricciones presupuestarias de la Comisión y la Corte. Si bien ha habido avances relevantes, subsisten en el sistema interamericano de derechos humanos carencias de mucha importancia.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y, más genéricamente el Sistema Interamericano en la materia, están diseñados para operar a cabalidad en contextos democráticos y no como un mecanismo más o menos limitado a lidiar con erupciones autoritarias. Sin embargo, la práctica histórica del sistema interamericano decía otra cosa, al haber surgido precisamente en un contexto con fuertes aristas autoritarias. Producido, entonces, el tránsito hacia sistemas democráticos en los Estados de la OEA, la Comisión y la Corte asumen a cabalidad sus funciones. Estas importantes transformaciones en la labor del sistema interamericano han provocado tensiones, en ocasiones muy fuertes, con los Estados.

Un aspecto interesante en el desarrollo de la relación entre los Estados de la OEA y los órganos de derechos humanos del sistema interamericano durante los procesos de democratización en el continente lo constituye la diversificación de las instituciones estatales que participan en esa relación. En la medida en que se ha ido fortaleciendo en la mayoría de los países la separación de los poderes públicos y la independencia

judicial, y se han creado o potenciado organismos especializados en materia de derechos humanos a nivel interno –tales como defensorías del pueblo, defensorías públicas u otras– ello ha traído consigo una relación más dinámica con la Comisión y la Corte. En los últimos años se han ido acumulando una serie de iniciativas de diversificación de la participación estatal en relación con el sistema interamericano de derechos humanos. Todo ello ha conducido a fortalecer la adecuación del derecho y las prácticas internas a los estándares interamericanos.

Asimismo, un factor de gran relevancia para el desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos lo ha constituido la labor de las organizaciones de la sociedad civil. Desde los inicios del funcionamiento de la CIDH, dichas organizaciones han apoyado su trabajo, mediante el suministro de información, así como llamando su atención sobre los variados problemas existentes en materia de derechos humanos mediante la interposición de denuncias y su participación en audiencias. Su papel también ha sido significativo para la realización de visitas de la Comisión a los países y son esas organizaciones las que han presentado un alto porcentaje de las denuncias sometidas a conocimiento de la CIDH. En cuanto a su participación ante la Corte Interamericana, el rol de la sociedad civil se ha ido ampliando en la medida en que el propio tribunal les ha ido otorgando dicha posibilidad, lo cual ha tenido lugar de manera paulatina. La actividad de las organizaciones de la sociedad civil ha sido de mucha importancia también para ir persuadiendo a los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano acerca de la necesidad de ir ampliando y diversificando su agenda temática.

Como resultado de estos procesos, el sistema interamericano de derechos humanos ha sido capaz de transformarse y adaptarse a los nuevos contextos y requerimientos. Esto se ha llevado a cabo tanto por medio de modificaciones en materia de gestión, como a través de sucesivas reformas reglamentarias, de las cuales las más recientes fueron las más participativas en la historia del sistema. No obstante, el sistema interamericano –especialmente la Comisión– presenta serias limitaciones para hacerse cargo y resolver con prontitud el volumen de denuncias que recibe. Si bien en los últimos 20 años el sistema interame-

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son de responsabilidad del autor y no comprometen a la CIDH.

ricano de derechos humanos ha emitido, en efecto, un conjunto de decisiones emblemáticas en diversas áreas temáticas, que han tenido un impacto a nivel interno de los Estados, ello por sí solo es insuficiente, al no hallarse el sistema en condiciones de satisfacer los requerimientos de justicia en cada caso particular.

A este respecto, por más que la Comisión y la Corte puedan continuar mejorando su gestión, para poder dar un salto cualitativo en su trabajo –a la altura de lo que se espera de estos organismos– resulta indispensable fortalecer sustancialmente su disposición de recursos financieros. En efecto, la labor del sistema interamericano de derechos humanos se ve afectada de manera muy significativa por la crónica falta de recursos financieros de sus órganos, la cual hace imposible que ellos cumplan a cabalidad los mandatos que les han sido asignados. Ello tiene un impacto especialmente grave en lo concerniente al sistema de casos, que la imposibilitan para hacerse cargo de manera expedita del enorme volumen de denuncias que recibe cada año. Si bien en los últimos años muchos Estados han expresado su apoyo al trabajo de la Comisión y la Corte en sus intervenciones en los órganos políticos de la OEA, ello no se ha traducido en un incremento relevante de sus contribuciones financieras a dichos órganos. En el transcurso del año 2011, la Comisión sometió a consideración de los Estados miembros de la OEA un Plan Estratégico para el período 2011-2015, en el cual se precisa de qué formas y en qué grados se fortalecería el cumplimiento de sus distintos mandatos dependiendo del nivel de recursos financieros de que disponga. Sin embargo, dicho Plan Estratégico no ha ocupado un lugar de importancia en los debates al interior del Consejo Permanente.

A ello cabe agregar otros importantes aspectos pendientes. Uno de los principales se refiere a la insuficiente eficacia de las decisiones e informes de los órganos de derechos humanos del sistema interamericano. Aunque el nivel de eficacia ha aumentado en el contexto de los procesos de democratización en los Estados de la OEA, continúa presentando serias limitaciones. El aspecto más positivo es que, de manera creciente, los Estados van dando cumplimiento a aquellas resoluciones que establecen indemnizaciones para las víctimas, así como diversas formas de reparación simbólica. Mucho menos frecuente resulta, en cambio, que implementen otro tipo de medidas, tales como reformas legislativas o de otro carácter. Señalé recién que, como tendencia, dichas reformas se han incrementado; sin embargo, ellas suelen tomar mucho tiempo y a menudo no tienen relación con un caso concreto. Por último, el mayor grado de ineficacia suele hallarse en lo referido a la investigación a fondo y sanción de los perpetradores de violaciones de los derechos humanos. Esto queda de manifiesto al revisar el alto porcentaje de casos a los que la Comisión Interamericana continúa dando seguimiento mucho después de haber decidido sobre los mismos, así como del importante volumen de casos que la Corte mantiene abiertos después de emitir sentencia.

Un factor relevante al respecto lo constituye la falta de acción de los órganos políticos de la OEA como garantes colectivos del sistema interamericano de derechos humanos. Aunque en los últimos años la Asamblea General ha venido aprobando resoluciones en las que llama a los Estados a acatar las decisiones de la Comisión y la Corte, en los hechos, los órganos políticos de la OEA no suelen ir más allá de esto. En este sentido, los órganos políticos de la OEA no se hacen cargo de dar seguimiento a casos específicos o a la situación de incumplimiento reiterado en que un Estado pueda encontrarse frente a la Comisión o a la Corte.

Asimismo, resulta crucial la preservación de la autonomía de la Comisión. Ella posee un carácter híbrido, puesto que, por una parte, las y los comisionados son elegidos en sus capacidades individuales y, por otra, el personal de la Comisión depende administrativamente de la Secretaría General de la OEA. En los últimos quince años se ha producido un notorio avance al respecto, al haberse desarrollado la práctica de que el Secretario General de la OEA ratifica a las personas seleccionadas por la Comisión (para lo cual esta emplea habitualmente el mecanismo del concurso público). Esto ha traído consigo un claro fortalecimiento de la experticia del personal de la Comisión. Sin embargo, se trata únicamente de una práctica, que, en la medida en que no sea consagrada jurídicamente, se corre el riesgo de que pueda ser revertida.

Si bien en los últimos 20 años se han constituido al interior del Consejo Permanente de la OEA, bajo distintos nombres, una serie de grupos de trabajo en relación con el sistema interamericano de derechos humanos, los tres aspectos señalados –provisión adecuada de recursos, eficacia de sus decisiones y autonomía de la Comisión– no han ocupado un lugar preferente. Lo que ha tenido lugar, en cambio, de manera predominante, ha sido la reiteración de otros aspectos, muchos de ellos, en rigor, subordinados a alcanzar previamente los tres que he mencionado.

Las transformaciones experimentadas por el sistema interamericano de derechos humanos durante los procesos de democratización en el continente americano han sido el resultado de una combinación de iniciativas emprendidas por la propia Comisión y la Corte, por el cambio en el papel de los Estados de la OEA respecto de dichos órganos, así como por la labor de las organizaciones de la sociedad civil. La Comisión y la Corte, dotadas por la Carta de la OEA, la Convención Americana y sus respectivos estatutos, solo de normas de carácter general para el ejercicio de sus respectivos mandatos, se han dado a sí mismas normas más específicas a través de sus sucesivos reglamentos. En los últimos años, estas reformas reglamentarias han sido emprendidas con una participación amplia de los Estados y de la sociedad civil, aunque reservándose los órganos de derechos humanos la decisión última acerca de las modificaciones a realizar. En el caso de la Comisión, se han

llevado a cabo de propia iniciativa una serie de modificaciones en materia de gestión, relacionadas de manera especial aunque no exclusiva con el fortalecimiento del sistema de casos. La participación más activa de los Estados y el fortalecimiento de la labor de la sociedad civil ante el sistema interamericano de derechos humanos ha impactado en el emprendimiento de una serie de reformas de naturaleza procesal, en la agenda temática de los órganos de derechos humanos, así como para dotar de una mayor eficacia (aunque todavía claramente insuficiente) a las decisiones de tales órganos.

La Comisión y la Corte interamericanas llevan a cabo una permanente evaluación de sus propias prácticas y de sus normas

reglamentarias, y, en este sentido, pueden continuar fortaleciendo el sistema interamericano de derechos humanos; es muy importante que dispongan de la autonomía necesaria para llevar adelante tales transformaciones. Sin embargo, dado el estado de cosas que se ha alcanzado actualmente en dicho sistema, un fortalecimiento cualitativo del trabajo de la Comisión y la Corte solo podrá darse en la medida en que los Estados, tanto a través de los órganos políticos de la OEA como a través de sus propias iniciativas individualmente consideradas, asuman a cabalidad su papel de proveer los recursos adecuados para la dimensión de las tareas de dichos órganos, asegurar la eficacia de sus decisiones y garantizar su autonomía. ■

Audiencia sobre independencia judicial en Panamá



Participantes en la audiencia de izquierda a derecha: Miguel Antonio Bernal, Magaly Castillo y Carlos Lee, de la Alianza Ciudadana Pro Justicia, y Mirte Postema, de DPLF.

El 28 de octubre de 2011, DPLF participó –junto con la Alianza Ciudadana Pro Justicia– en una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el funcionamiento del sistema de justicia y los derechos humanos en Panamá. En representación de la Alianza Ciudadana Pro Justicia, expusieron su presidente, Carlos Lee, Magaly Castillo, Directora Ejecutiva, y el periodista Miguel Antonio Bernal, quien también es miembro de la organización. En representación de DPLF participó Mirte Postema, Oficial Senior del Programa de Independencia Judicial.

Durante la audiencia se abordaron varios problemas graves que afectan seriamente la situación de derechos humanos y de independencia judicial en Panamá. Los peticionarios se refirieron a las interferencias del Ejecutivo en el ejercicio de la función judicial –como por ejemplo en la selección de magistrados de la Corte Suprema de

Justicia–, a la ineficacia y a la manipulación del sistema de justicia por parte del Estado así como a la actitud hostil del actual gobierno hacia la sociedad civil que hace seguimiento al sistema judicial. La información presentada puso en evidencia ante los miembros de la CIDH la grave situación en que se encuentra el sistema de justicia en Panamá y el efecto que tienen las violaciones documentadas en la vigencia del estado de derecho en ese país. La CIDH se mostró muy interesada en la información recibida y formuló una serie de preguntas tanto a los peticionarios como al Estado con el fin de obtener mayor claridad sobre las irregularidades denunciadas. El día anterior a la audiencia DPLF organizó un evento público sobre estos mismos temas, al cual asistieron funcionarios de varias instituciones con sede en Washington D.C., como el Departamento de Estado, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Colegio de Abogados de Estados Unidos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: entre el rol político y el cuasi jurisdiccional

Gastón Chillier, Gabriela Kletzel y Lourdes Bascary

Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) e integrantes del Equipo de Trabajo Internacional del CELS

En sus orígenes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) fue concebida como un órgano político destinado a la promoción de los derechos humanos en la región¹. Con la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) se consagró su función de tutela de derechos, estableciéndose así una interesante sinergia entre su rol de monitoreo e interacción política con los Estados y su actuación en el marco de peticiones frente a violaciones de derechos humanos que no lograron contar con una adecuada respuesta a nivel local². El desafío de balancear ambas tareas no ha perdido actualidad.

Sobre todo en los últimos tiempos, la demanda sobre el rol de tutela de la CIDH ha determinado que no se dediquen suficientes esfuerzos a hacer uso de las potencialidades de la función política del organismo. Más allá de las virtudes del sistema de peticiones, los problemas para el acceso a la justicia y la tutela efectiva de derechos en los Estados del continente exigen un abordaje que trascienda los remedios que puedan fijarse en casos particulares. Por eso, aquellas visiones que sostienen que el SIDH debe encaminarse hacia una lógica exclusivamente jurisdiccional -como en su momento lo hizo el Sistema Europeo de Derechos Humanos al adoptar el Protocolo 11 a la Convención Europea de Derechos Humanos³- pierden de vista que el litigio de casos es solo una herramienta en un entramado más complejo en pos de la efectiva vigencia de los derechos humanos.

En América Latina las democracias del siglo XXI tienen que hacer frente, por un lado, al legado de las dictaduras y los conflictos armados internos que caracterizaron largos períodos de la región, y por otro, a los efectos sobre la vigencia de derechos de las políticas neoliberales que se aplicaron durante los años 90. Hoy, los estados de derecho, para ser tales, deben revertir situaciones de desigualdad estructural que demuestran que existe un largo camino pendiente para el establecimiento de democracias sustantivas. Deben destinar esfuerzos para lograr reparar y resolver las necesidades particulares que presenta parte de su población, tales como las mujeres o los pueblos originarios.

En este marco, las instituciones públicas deben superar

las dificultades que tienen para cumplir con su función básica de respeto, protección y realización de los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción. Adicionalmente, tienen pendiente resolver las evidentes tensiones que las decisiones sobre desarrollo económico representan para el goce de los derechos humanos en la región.

Que la CIDH se constituya en un actor capaz de orientar a los Estados en este camino requiere lograr una virtuosa complementariedad entre su rol político y el cuasi jurisdiccional. Es fundamental así que los distintos actores del Sistema -Estados partes y organizaciones usuarias, sobre todo- acompañen su definición de estas dinámicas de trabajo. En pocas palabras, los Estados deben revalidar y actualizar los márgenes de ciertos acuerdos fundacionales del Sistema. Asimismo, la sociedad civil debe poner atención y darse los espacios para reflexionar sobre las potencialidades de las herramientas políticas para la protección y promoción de los derechos humanos y, eventualmente, explorarlas.

Un sistema subsidiario de protección de derechos humanos debe combinar adecuadamente sus tareas de tutela y promoción. A partir del litigio de casos individuales es posible la adopción de medidas de no repetición que determinen cambios a nivel estructural. Sin embargo, uno de los aspectos problemáticos de incidir en políticas públicas desde un caso particular, radica en la propia dinámica que impone el trabajo con y para víctimas de derechos humanos, la cual puede válidamente determinar la necesidad de priorizar sus intereses sobre el impulso de cambios institucionales de más largo alcance.

En este sentido, el abanico de acciones que provee el rol político de la CIDH debe potenciarse para complementar la protección de derechos que se pretende a través del sistema de peticiones. La realización de visitas in loco, informes temáticos y por países, así como el desarrollo de audiencias de situación general son herramientas que pueden permitir la obtención de un diagnóstico sobre los principales problemas de derechos humanos que presenta la región y posibilitar el diseño y ejecución de una adecuada estrategia de abordaje. Ello, con la virtud adicional de proveer marcos para la identificación de problemáticas que caracterizan la situación de ciertos grupos cuyos derechos han sido histórica y sistemáticamente vulnerados, por ejemplo, a través del trabajo por relatorías temáticas.

Es claro que un desafío pendiente para todos los actores involucrados con el SIDH es analizar el modo en que son recep-

1 Ver, por ejemplo, la Declaración de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final, Doc. OEA/Ser. C/II.5, páginas 4-6.

2 Ver, en este sentido, los artículos 41 y 44 a 51 de la CADH.

3 El Protocolo 11 a la Convención Europea de Derechos Humanos entró en vigor en noviembre de 1998.

tados en las normas y prácticas de cada uno de los Estados, los principios, reglas y estándares que aportan mayor claridad a las obligaciones en materia de derechos humanos. Es imperioso superar la situación actual en la que la resolución de un caso particular pareciera ser la única puerta de acceso al diálogo efectivo con los Estados para la incorporación de ciertos estándares en determinadas políticas públicas. Al efecto, deben darse por lo menos dos condiciones básicas. Por un lado, los Estados deben comprometerse con la generación de marcos institucionales para la recepción local de los productos que emerjan del ejercicio de estas herramientas políticas. Por otro, la CIDH debe concebir estratégicamente estas acciones a partir de una planificación que recoja aquel diagnóstico y las articule en beneficio de la defensa de los derechos humanos, así como disponer esfuerzos para evaluar, con cierta periodicidad, el grado de receptividad concreta que tengan por parte de los Estados los estándares que elabora tanto a través de casos concretos como en sus informes temáticos y de país.

En la medida que se mejore la receptividad en el plano local de estándares de derechos humanos, optimizando, por ejemplo, el acceso y el funcionamiento a y de los sistemas de justicia, disminuirá el caudal masivo de casos individuales que actualmente llegan al Sistema. También sucederá si se previenen vulneraciones bregando por la adecuación legislativa o de ciertas prácticas institucionales a través, por ejemplo, de la adopción de lineamientos acordes con los estándares del Sistema, para la consulta previa de los pueblos indígenas.

Desde ya, estas ideas constituirán nada más que expresiones de deseo si las manifestaciones de avanzar en este sentido no van acompañadas –principalmente por parte de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)– de la adecuada provisión de recursos (materiales y profesionales) para que el círculo virtuoso entre las distintas competencias de la CIDH pueda ejecutarse.

Estas propuestas constituyen pasos ineludibles para lograr que el sistema de protección cumpla con sus objetivos básicos. Solo en la medida en que las políticas públicas vayan paulatinamente incorporando los estándares de derechos humanos y mejorando la satisfacción de derechos para la población general, el uso del sistema de peticiones individuales quedará circunscripto a identificar y abordar aquellas barreras estructurales o formas de vulneración emblemáticas en las que resulte imperioso que la CIDH haga uso de su mandato cuasi jurisdiccional.

El derecho internacional de los derechos humanos se ha caracterizado por su dinamismo y eso implica que un sistema de protección debe tener la capacidad de adaptarse a las nuevas necesidades de la región. Por eso, es imprescindible que los distintos actores sean capaces de explorar las potencialidades que brinda la estructura diseñada inicialmente para responder a las demandas actuales. En este esquema, las actividades de

diálogo y de trabajo conjunto son centrales para fortalecer la subsidiariedad de un sistema de tutela, pero explorar esta posibilidad solo puede tener sentido si se parte de un compromiso firme y sincero de los Estados miembros de la OEA.

En conclusión, el rol cuasi jurisdiccional y el rol político de la CIDH no pueden entenderse excluyentes. Por un lado, el Sistema colapsaría si su puerta de acceso –la CIDH– se dedicara a procesar la masividad de las violaciones a los derechos humanos de la región mediante el tratamiento de casos individuales. Por el otro, el Sistema se quedaría sin una herramienta esencial como es su capacidad de sancionar a un Estado por la violación de un derecho y el mandato para repararlo, si solo se dedicara a su rol político de promover políticas respetuosas y fortalecer mecanismos internos de protección de derechos humanos. Entonces, la relación entre estas dos funciones de la CIDH debe regirse por una tensión virtuosa en la que los casos individuales, además de reparar a las víctimas, sirvan para identificar problemas estructurales, ayudando así al rol político de generar capacidad estatal para prevenir violaciones masivas. Para que esto se produzca es necesario el compromiso genuino de los Estados con el Sistema, una visión clara de sus órganos sobre su rol y un uso estratégico de aquél por parte de las organizaciones usuarias.

Estas son algunas impresiones que creemos pueden aportar a las actuales discusiones sobre fortalecimiento del Sistema. En particular, en seguimiento al debate que se dio durante la segunda mitad de 2011 en el marco del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH⁴, que tuvo entre sus temas centrales la aparente tensión entre las competencias de carácter político y las funciones de tipo cuasi jurisdiccional que detenta la CIDH⁵. ■

4 Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, *Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Doc. OEA/Ser.G/GT/SIDH-1/11, rev. 3, 11 de agosto de 2011: “El Grupo de Trabajo tiene como propósito presentar recomendaciones específicas sobre temas concretos en relación con el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)”.

5 Ver, en este sentido, a modo de ejemplo, la *Presentación de la delegación de México sobre los temas “Desafíos y Objetivos de Mediano y Largo Plazo del SIDH” y “Medidas Cautelares”* (Reunión del Grupo de Trabajo de 12 de septiembre de 2011), en Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Doc. OEA/Ser.G/GT/SIDH/INF. 4/11, 14 de septiembre de 2011. Ver, a su vez, la *Intervención del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza en la reunión del 14 de julio de 2011*, en Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Doc. OEA/Ser.G/GT/SIDH/inf. 1/11 corr. 1, 25 de julio de 2011. Ambas están disponibles en la página web del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

El rédito político de las reformas institucionales favorecidas por el sistema interamericano de derechos humanos

Andrea Pochak

Integrante del Instituto de Políticas Públicas sobre Derechos Humanos del MERCOSUR. Ex directora adjunta del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹

Existe bastante consenso acerca de que el principal objetivo que debe tener el sistema interamericano de protección de derechos humanos (Sistema Interamericano o SIDH) es el fortalecimiento de los Estados democráticos para que estos sean capaces de mejorar la calidad de vida de quienes habitan en la región. Por ello, todo debate sobre su funcionamiento y cualquier propuesta de reforma deberían estar orientados a alcanzar dicha meta, y partir de un diagnóstico lo más objetivo posible sobre la eficacia (o no) que ha tenido el SIDH para ese fin. Pocas voces, sin embargo, son las que se escuchan al respecto en las reuniones y pasillos de la OEA por estos tiempos.

Somos varios los que estamos convencidos de que, con matices y tonalidades distintas en cada país², el Sistema Interamericano ha acompañado y favorecido los cambios históricos, políticos y sociales de las últimas décadas, y sus órganos y resoluciones han desempeñado un papel central en el robustecimiento de las instituciones democráticas de los países de la región y en el diseño de agendas y políticas públicas nacionales y multilaterales que prioricen el respeto por los derechos humanos³. Con menor fuerza en algunos países, con muchísimas resistencias en otros, el SIDH ha actuado no solo como última instancia en la protección de miles de víctimas sino, además, como fuente de principios y estándares de derechos mínimos y comunes a todos los países, que permitieron impulsar y orientar procesos de reformas institucionales, políticas y sociales. Y por ello, ha logrado un protagonismo inédito en las agendas de gobiernos y sociedades de América.

No está de más resaltar que el Sistema Interamericano no es perfecto, y no debe quedar inmóvil o blindado ante las diversas críticas e iniciativas de cambio. Entre las varias asignaturas pendientes menciono su falta de universalidad —es inadmisible que a más de 30 años de estar en vigor, apenas 25 de los 34 Estados hayan ratificado la Convención Americana y solo 22 hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte—; su irritante demora; sus criterios de selectividad poco claros y a veces no coincidentes con las prioridades de la agenda de derechos humanos del momento en que se procesan los casos y situaciones. Es crucial que se revisen los procesos de designación de los integrantes de la Comisión y la Corte, para garantizar siempre la elección de personas idóneas, comprometidas y con capacidad de diálogo, negociación política y resistencia a las presiones indebidas. Así mismo deben perfeccionarse procedimientos y herramientas, como las soluciones amistosas, que con acompañamientos activos de la CIDH podrían ser más poderosas, integrales y generalizadas. Además, aún son insuficientes los esfuerzos desde el SIDH para apuntalar la internalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A pesar de que los derechos hoy se protegen mejor dentro de los países, el proceso de incorporación interna aún está en marcha, y algunos países vienen rezagados en la jerarquización de los instrumentos, y en la adecuación normativa y jurisprudencial a los estándares internacionales. La mayoría, por cierto, carece de mecanismos idóneos de implementación de decisiones internacionales y no se advierten reacciones originales y serias por parte de la Comisión y la Corte Interamericanas para revertir esta situación⁴.

Tampoco es en vano advertir que la situación de derechos humanos en nuestros países sigue siendo preocupante y que requiere medidas de prevención y protección más efectivas, tanto de los Estados como de los órganos de supervisión internacionales. Permanecen enquistados patrones de graves viola-

1 Las opiniones expresadas en estas páginas son exclusivas de la autora y no representan necesariamente las del IPPDH.

2 Soy completamente consciente de las diferencias que existen en la situación de derechos humanos en los países, así como en la relación de sus autoridades políticas y judiciales con los órganos del sistema interamericano. No obstante, considero que los ejemplos y experiencias de Argentina, a los que me referiré casi exclusivamente, reflejan la potencialidad que tiene el SIDH en toda la región.

3 Cfr. Víctor Abramovich, (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. Una versión más acotada está disponible en: http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo11.php?artigo=11,artigo_01.htm

4 El creciente número de decisiones así como la complejidad de las medidas por ellas dispuestas para reparar las violaciones producidas exigen a los Estados parte, pero también a la CIDH y la Corte IDH, nuevas iniciativas para superar las dificultades que sobrevienen en su ejecución.

ciones de los derechos más elementales, como las torturas, ejecuciones, desapariciones y desplazamientos forzados, que afectan en particular a determinados grupos, entre los que se encuentran los pobres, jóvenes, indígenas, campesinos, afrodescendientes, inmigrantes y mujeres; a los que se suman niveles de exclusión social y pobreza extrema, así como conflictos y dilemas nuevos y más complejos de abordar.

No obstante, llama la atención que muchos gobiernos que promueven los procesos de discusión y de reforma sobre las facultades de actuación e intervención de la Comisión y la Corte Interamericanas (en esta y en anteriores oportunidades) están guiados por una mirada sesgada. Reaccionan ante la inquietud que les ha generado determinada resolución o línea temática, en determinado momento, y sobre determinado caso o situación. Y suelen recurrir para ello al argumento político del supuesto avasallamiento de la soberanía de los Estados; o a su versión jurídica, de la pretendida supremacía del ordenamiento jurídico interno.

Estas posturas pasan por alto el importantísimo aporte que los órganos interamericanos, sobre todo a partir de sus resoluciones, han hecho para que muchos de nuestros países hayan conseguido diseñar, o estén en proceso de hacerlo, modelos institucionales y políticos más justos, igualitarios e inclusivos y, como contrapartida, sociedades culturalmente más respetuosas de los derechos humanos. Es paradójico que aunque varios de estos gobiernos se definen defensores de estos principios, no vean a la Comisión y a la Corte Interamericanas como complementarias, o aliadas estratégicas, sino como adversarias políticas y desconfíen de ellas. Es claro que las responsabilidades por ello, así como los prejuicios y las desconfianzas son compartidos.

Si el SIDH ha cobrado mayor protagonismo en las sociedades, y ha comenzado a ser reconocido por diferentes grupos y movimientos como ámbito necesario para complementar luchas históricas, es justamente porque el uso de sus herramientas ha permitido avanzar en la protección de derechos avasallados, para mejorar la vida de muchas personas y sectores en condiciones de vulnerabilidad.

Pero además, el SIDH ha ganado ese protagonismo gracias a las reformas institucionales que se consiguieron con su intervención, y a la concreción de reivindicaciones sociales relegadas que, en muchos casos, estuvieron acompañadas de un fuerte rédito político para las autoridades que las impulsaron. Me refiero, por ejemplo, a que con el apoyo del Sistema Interamericano se obtuvieron mayores consensos políticos, se lograron desafiar poderes económicos, mediáticos o religiosos fuertemente enquistados, se alcanzaron nuevas dinámicas de articulación política e institucional, se consolidaron alianzas estratégicas y se avanzó de modo más sostenible en los procesos de integración regional. Veamos.

En los últimos años hemos sido testigos de leyes y hasta

de reformas constitucionales aprobadas, luego de decisiones internacionales, que alcanzaron consensos políticos inéditos incluso en contextos de polarización extrema. Mayorías legislativas entre oficialismo y oposición, o acuerdos entre sectores políticos y entre éstos y la sociedad civil inusuales en otro tipo de iniciativas⁵.

Además, apoyándose en compromisos de derechos humanos, ciertos gobiernos democráticos enfrentaron poderes fácticos contrarios a la voluntad popular. Pensemos en el evidente impacto que ha tenido y sigue teniendo la jurisprudencia de la Corte y los posicionamientos de la CIDH en la reapertura de los procesos de verdad y justicia en los países del cono sur, y en la democratización de las fuerzas armadas. Pero también en la utilización de estándares internacionales de derechos humanos para las discusiones que han tenido lugar en Argentina en torno a la desmonopolización de los medios de comunicación o para la consagración de derechos de minorías sexuales, a pesar de las resistencias de la Iglesia Católica⁶. La utilización de estándares

5 La reforma del Código Penal de Argentina que descriminalizó las injurias y calumnias en casos de expresiones sobre interés público, aprobada por amplia mayoría en la Cámara de Diputados y por unanimidad en el Senado es prueba de ello. La Ley 26.551 fue producto de la sentencia dictada por la Corte Interamericana el 2 de mayo de 2008 en el caso del periodista Eduardo Kimel. Para más información sobre este caso y sobre su impacto en la reforma normativa, ver: CELS, (2010), *Derechos Humanos en Argentina - Informe Anual 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, disponible en www.cels.org.ar. Otro ejemplo paradigmático es la derogación del Código de Justicia Militar y la aprobación de un nuevo sistema de justicia militar respetuoso del debido proceso y otras garantías de los integrantes de las fuerzas armadas. La Ley 26.394, sancionada con cómodas mayorías legislativas, reconoció como antecedente el compromiso asumido por el Estado argentino en los acuerdos de solución amistosa suscriptos en los casos n° 11.758 ("Rodolfo Correa Belisle") y n° 12.167 ("Argüelles y otros") de la CIDH. Sobre las características del nuevo sistema de justicia militar, ver: Leonardo Filippini y Karina Tchrian, (2009), "El nuevo sistema de justicia militar argentino. Comentario a la ley 26.394", publicado en la *Revista de Derecho Penal y Procesal Penal*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, pág. 1191. Un tercer ejemplo a mencionar es la derogación de la Ley Migratoria vigente desde la última dictadura militar ("Ley Videla") y la aprobación en 2003 de una ley (25.871) que cumple con los estándares de derechos humanos y que por ello se convirtió en un modelo a seguir para otros países de la región (para conocer el impacto que tuvo el caso "De la Torre" que tramitó la CIDH en esta reforma legal, ver: FIDH y CELS, (2011), *Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.FIDH.Migrantes.pdf>). Apenas para mencionar ejemplos de otros países, es claro que las trascendentales reformas constitucionales de Bolivia y Ecuador, de 2008, y la ley de consulta previa a pueblos indígenas de Perú de 2011 se apoyaron en estándares internacionales para consagrar derechos de los pueblos indígenas y fortalecieron como interlocutores políticos a grupos históricamente relegados. Sobre las características de las constituciones boliviana y ecuatoriana, ver: Bartolomé Clavero, "Ecuador y Bolivia: Nuevas Constituciones y Derecho Internacional de Derechos Indígenas", disponible en: <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=750>

6 Así, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual elaborada y sancionada en 2009 mediante un proceso inédito que aunó la participación popular con un elevado conocimiento técnico y profesional, utilizó estándares

Con el apoyo del Sistema Interamericano se obtuvieron mayores consensos políticos, se lograron desafiar poderes económicos, mediáticos o religiosos fuertemente enquistados, se alcanzaron nuevas dinámicas de articulación política e institucional, se consolidaron alianzas estratégicas y se avanzó de modo más sostenible en los procesos de integración regional.

internacionales de derechos humanos, permite diseñar e implementar políticas menos conservadoras y más justas.

Hubo varios casos que motivaron nuevas dinámicas de diálogo y articulación entre los poderes políticos y judiciales. Y también sobran ejemplos que dan cuenta de cómo algunos funcionarios locales consiguieron llamar la atención de los

internacionales de derechos humanos como fundamentos para derogar una norma de la dictadura militar y garantizar pluralidad y diversidad de voces y desconcentrar posiciones dominantes monopólicas. La Ley 26.522 fue reconocida como un “modelo positivo” en cuanto a contenidos y participación social en el proceso de discusión por el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la ONU (Frank La Rue, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Sr. Frank La Rue, Doc. A/HRC/14/23, 20 de abril de 2010, párr. 71) y como un gran paso por la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (CIDH, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, 2009). Por su parte, la ley que consagró la igualdad en el derecho a contraer matrimonio se apoyó en los estándares de no discriminación en el acceso a derechos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En tal sentido, la Ley 26.618 “realizó más de una treintena de cambios al Código Civil. Se reemplazaron los términos hombre y mujer por el de contrayentes. Y, de esta forma, se establecieron los mismos derechos y obligaciones para las parejas heterosexuales y para las parejas conformadas por gays, lesbianas y trans. Estos cambios renovaron por completo el derecho de familia. Desde entonces, los matrimonios acceden a derechos y obligaciones patrimoniales, hereditarios, previsiones sociales, cobertura médico-asistencial, decisiones médicas, etcétera. Además, se incluyeron modificaciones específicas destinadas a la inscripción y el reconocimiento legal de familias comaternales, es decir, familias compuestas por lesbianas madres y sus hijas e hijos” (Florencia Gemetro (2010), “Reconocimiento Igualitario”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina - Informe Anual 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, pág. 319, disponible en: www.cels.org.ar).

funcionarios centrales merced a la internacionalización de una situación y, viceversa, gobiernos centrales que tuvieron la oportunidad de intervenir en casos tradicionalmente ajenos a su competencia.

Es indiscutible que distintos movimientos y grupos sociales comenzaron a ser tomados como interlocutores y hasta aliados estratégicos por las autoridades públicas luego de lograr hacer oír su voz al tramitar un caso en el SIDH⁷. Así como sectores políticos encontraron en estos movimientos sociales, y en los estándares de derechos humanos, el sostén para impulsar reformas institucionales, políticas, sociales y culturales sin antecedentes.

Por último, el Sistema Interamericano ha contribuido a la integración de nuestros países —objetivo declamado por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, al menos—, al favorecer la consolidación de una identidad común de la región en materia de derechos humanos, que está signada por el impacto que tienen los instrumentos interamericanos y las decisiones de la Comisión y la Corte en las políticas públicas nacionales.

Es entonces momento de abandonar posiciones que partan de prejuicios y desconfianzas. Los Estados son los responsables de las violaciones de los derechos humanos, pero también quienes mejor pueden protegerlos y garantizarlos, de modo que hay que abandonar posturas que afirman que todo lo que viene del Estado está inevitablemente manchado por la sospecha. Varios de ellos han llevado adelante cambios fundamentales para la vida de sus pueblos en los últimos años. Por su parte, con sus diversas herramientas, la Comisión y la Corte Interamericanas han acompañado e instado muchos de estos progresos, y han enriquecido la agenda política de nuestras democracias. Bienvenidos los debates y las reformas que consoliden el camino transitado, pero no aquéllos que pretendan desandarlos. ■

7 En el caso de la ley de matrimonio igualitario, “después de treinta años de organización política, el movimiento de Lesbianas, Gays, Trans y Bisexuales (LGTB) logró consolidarse como un actor relevante en la agenda nacional y un agente político con una gran incidencia en la organización de las relaciones y las demandas sociales” (Florencia Gemetro (2010), pág. 315).



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a aportes@dplf.org.

La agenda temática del sistema interamericano de derechos humanos en el siglo XXI



De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos*

Víctor Abramovich

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA).
Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2006 a 2009 y ex Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina

Introducción

El sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) ha incidido en la última década en el proceso de internacionalización de los sistemas jurídicos en varios países de América Latina. Durante este período, países como México y Brasil aceptaron la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros le otorgaron rango constitucional o supralegal a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los abogados, jueces, operadores jurídicos, funcionarios y activistas sociales han aprendido mucho más sobre el funcionamiento del SIDH y han comenzado a utilizarlo ya no únicamente de manera extraordinaria o selectiva; también han comenzado a citar sus decisiones y a argumentar con sus precedentes en las cortes locales y en los debates sobre políticas públicas. Esto llevó a que la jurisprudencia interamericana se comenzara a aplicar gradualmente por los tribunales constitucionales y las cortes supremas nacionales y, en los últimos tiempos, aun de manera débil, en la formulación de algunas políticas estatales. Este proceso de incorporación en el ámbito nacional del derecho internacional de los derechos humanos produjo importantes cambios institucionales.

Este proceso, sin embargo, no ha sido ni es lineal. Enfrenta problemas y obstáculos y ha sufrido algunos retrocesos. El SIDH, por lo demás, se encuentra en un período de fuertes debates que procuran definir sus prioridades temáticas y su lógica de intervención en un nuevo escenario político regional de democracias deficitarias y excluyentes, diferente del escenario político que lo vio nacer y dar sus primeros pasos, en el contexto de procesos dictatoriales en Sudamérica, en los años setenta, y de conflictos armados en Centroamérica, en los ochenta.

Este artículo presenta un panorama general de algunas discusiones estratégicas que tienen lugar tanto al interior de los órganos interamericanos como de la comunidad de derechos humanos sobre el rol del SIDH en el escenario político regional actual.

Cambio de roles en nuevos escenarios políticos

En sus inicios, el SIDH enfrentó violaciones masivas y sistemáticas cometidas bajo sistemas de terrorismo de Estado o violentos conflictos armados internos. Su rol fue esencialmente el de último recurso de justicia para las víctimas de esas violaciones, que no podían acudir a sistemas de justicia internos porque estos carecían de independencia. En esos tiempos, los informes sobre países de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sirvieron para documentar situaciones violatorias con rigor técnico, legitimar las denuncias de las víctimas y sus organizaciones y afectar la imagen de los dictadores en las esferas local e internacional.

Durante las transiciones post-dictatoriales en los 80 y principios de los 90, el SIDH tuvo un sentido más amplio: procuró acompañar los procesos políticos dirigidos a enfrentar las secuelas del pasado autoritario en las instituciones democráticas. En este período, el SIDH comenzó a delinear los principios modulares sobre los derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación ante graves, masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos; fijó los límites de las leyes de amnistía; sentó las bases para la protección estricta de la libertad de expresión y la prohibición de la censura previa; invalidó los tribunales militares para juzgar civiles y violaciones de derechos humanos;

* Este texto es una adaptación realizada por María Clara Galvis y Victoria Amato, para la revista *AportesDPLF*, del artículo "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", publicado por Víctor Abramovich en *Sur*, Revista internacional de derechos humanos, Volumen 6, número 11, diciembre de 2009, págs. 7 a 39.

protegió el habeas corpus, las garantías procesales, el orden constitucional democrático y la división de poderes estatales, ante la posibilidad, todavía latente, de regresiones autoritarias y de abusos de los estados de excepción¹; interpretó el alcance de las limitaciones que impone la Convención a la aplicación de la pena de muerte e invalidó su aplicación a menores de edad y enfermos mentales, así como la aplicación como sanción única ante un crimen. Abordó además temas sociales que expresaban rezagos discriminatorios, por ejemplo, al afirmar la igualdad de las mujeres ante la ley en sus derechos familiares y matrimoniales y los derechos hereditarios de los hijos nacidos fuera del matrimonio, a quienes los códigos civiles de varios países consideraban todavía “ilegítimos”.

Durante la década del 90, además, enfrentó con firmeza regímenes de terrorismo de Estado, como el de Alberto Fujimori en Perú, documentando y denunciando prácticas sistemáticas de desapariciones y torturas, y la impunidad que apañaba los crímenes de Estado. También comenzó a ser –y continúa siendo– un actor relevante en el seguimiento de las graves violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario cometidas en el marco del conflicto armado interno en Colombia.

El actual escenario regional es sin duda más complejo. Muchos países de la región dejaron atrás sus experiencias transicionales pero no lograron consolidar sus sistemas democráticos. Hoy existen democracias representativas que presentan serias deficiencias, con sistemas de justicia inefectivos y sistemas policiales y penitenciarios violentos, y que mantienen niveles alarmantes de desigualdad y exclusión que provocan una constante inestabilidad política.

En este nuevo escenario, los órganos del SIDH han procurado no solo reparar a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un cuerpo de principios y estándares, con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos y en el fortalecimiento de los mecanismos domésticos de protección de derechos. El desafío del SIDH en esta etapa es mejorar las condiciones estructurales que permiten garantizar la efectividad de los derechos a nivel nacional.

En el actual escenario político regional es posible identificar una variación en la agenda del SIDH; en ella ocupa un lugar central el funcionamiento de los sistemas de justicia, no solo en cuanto a las garantías procesales de los imputados en procesos criminales sino también respecto de los derechos de

ciertas víctimas que no logran un acceso igualitario a la justicia y sufren patrones estructurales de impunidad frente a crímenes estatales. Otra línea de problemas institucionales examinados por el SIDH es aquella vinculada con la preservación de la esfera pública democrática, que incluye temas relacionados con libertad de expresión y de prensa, acceso a la información pública, derecho de reunión y asociación, libertad de manifestar y algunos temas relativos a igualdad y debido proceso judicial en materia electoral. Un aspecto prioritario de la agenda del SIDH en esta etapa lo ocupan las nuevas demandas de igualdad de grupos y colectivos y las situaciones de sectores excluidos que ven afectados sus derechos de participación y expresión y que sufren patrones de violencia institucional o social u obstáculos en el acceso a la esfera pública, al sistema político o a la protección social o judicial.

La jurisprudencia de la CIDH y, en especial, la de la Corte han incidido en diversos cambios jurisprudenciales en los países de la región. Podemos mencionar, por ejemplo, la jurisprudencia sobre la despenalización del desacato y de las críticas emitidas por la prensa, el acceso a la información pública, los límites en la persecución penal de manifestaciones públicas pacíficas; la fijación de límites y condiciones objetivas para el uso de la prisión preventiva, para el ejercicio de las facultades de detención por parte de la Policía y para el uso de la fuerza pública. Otra vía importante para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática surge de la capacidad del SIDH de influir en la orientación general de algunas políticas públicas, y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de ellas.

La CIDH también puede emitir informes temáticos que abarcan asuntos de interés regional o que conciernen a varios países. Este tipo de informes tiene un enorme potencial para fijar estándares y principios así como para resaltar problemas estructurales que pueden no estar debidamente reflejados en la agenda de casos individuales. Tienen además una perspectiva promocional más clara que los informes por país, que suelen ser vistos como mecanismos de exposición de los Estados ante la comunidad internacional. Por último, la Corte puede emitir opiniones consultivas, que sirven para examinar problemas concretos más allá de los casos, y fijar el alcance de las obligaciones estatales que emanan de la Convención y de otros tratados de derechos humanos aplicables.

Una agenda ampliada: exclusión y degradación institucional

El cambio gradual de rol del SIDH en el nuevo escenario político ha estado acompañado por un cambio gradual de la agenda de temas tratados por el SIDH. Este cambio se produce con la incorporación de nuevos asuntos, que conviven con los tradi-

1 Corte IDH, *La expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986; *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87, de 30 de enero de 1987; *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87, de 6 de octubre de 1987.

Los sectores sociales sometidos a condiciones estructurales de desigualdad y exclusión son las principales víctimas de este déficit institucional, que se refleja en algunos conflictos que ocupan la atención del SIDH.

cionales. Así, en los últimos años se ha ido consolidando una agenda vinculada a los problemas derivados de la desigualdad y la exclusión social, que se reflejan en la degradación de algunas prácticas institucionales y en el deficiente funcionamiento de los Estados democráticos, lo que produce nuevas formas de vulneración de derechos. No se trata de Estados que se organizan para violar sistemáticamente derechos, sino de Estados con autoridades electas legítimamente, que no son capaces de impedir prácticas arbitrarias de sus agentes, ni de asegurar mecanismos efectivos para establecer responsabilidades por sus actos, como consecuencia del precario funcionamiento de sus sistemas judiciales². Los sectores sociales sometidos a condiciones estructurales de desigualdad y exclusión son las principales víctimas de este déficit institucional, que se refleja en algunos conflictos que ocupan la atención del SIDH³. De allí que uno de los principales aportes, y al mismo tiempo uno de los desafíos del SIDH en relación con los problemas regionales originados en la exclusión y la degradación institucional, reside en la capacidad de guiar con estándares y principios la actuación de los Estados democráticos.

Frente a este tipo de situaciones la CIDH y la Corte han procurado examinar no solo casos o conflictos aislados, sino también los contextos sociales e institucionales en que unos y otros se desarrollan. En la actualidad, en numerosas situaciones, el SIDH ha procurado abrir el espectro para enmarcar hechos particulares en patrones estructurales de discriminación y violencia contra grupos sociales determinados, a partir de una reinterpretación del principio de igualdad del alcance de los derechos civiles y políticos establecidos en la Convención

Americana, que le ha permitido involucrarse en temáticas sociales.

Los derechos en un escenario de desigualdad estructural

Si observamos la evolución de la jurisprudencia sobre igualdad, concluiremos que el SIDH demanda a los Estados un rol más activo, como garantes del reconocimiento de los derechos y de la posibilidad real de ejercerlos. La jurisprudencia del SIDH muestra una evolución histórica desde un concepto de igualdad formal hacia un concepto de igualdad sustantiva que comienza a consolidarse al final de las transiciones democráticas. Se avanza así de una idea de igualdad como no discriminación a una idea de igualdad como protección de grupos subordinados, que demanda un rol activo del Estado para generar equilibrios sociales. La idea de igualdad estructural implica que los Estados no solo tienen el deber de no discriminar, sino que ante situaciones de desigualdad estructural tienen la obligación de adoptar acciones afirmativas para asegurar el ejercicio de los derechos de ciertos grupos. También implica la extensión de los deberes de protección del Estado frente a la actuación de actores no estatales, como en los casos de violencia de género. En esta área, la CIDH fijó deberes especiales de protección estatal vinculados con el derecho a la vida y a la integridad física en función de una interpretación del principio de igualdad. Los Estados tienen un deber de acción preventiva y de debida diligencia para evitar la reproducción de prácticas de violencia contra las mujeres, aún frente a la actuación de actores no estatales, con base en la Convención de Belem do Para y en la Convención Americana. Entre los grupos discriminados que la CIDH ha indicado que requieren protección especial o tratamiento diferenciado se encuentran los pueblos indígenas⁴, la población afrodescendiente⁵, las mu-

2 Paulo Sergio Pinheiro, "La Efectividad de la ley y los Desfavorecidos en América Latina", en Paulo Sergio Pinheiro, Juan E. Méndez y Guillermo O'Donnell, *La (In) efectividad de la Ley y la Exclusión Social en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, págs. 15 a 31.

3 La violencia policial marcada por el sesgo social o racial, el hacinamiento y la tortura en los sistemas carcelarios, cuyas víctimas habituales son los jóvenes de sectores populares; las prácticas generalizadas de violencia doméstica contra las mujeres, toleradas por las autoridades estatales; la privación de la tierra y de la participación política de los pueblos y comunidades indígenas; la discriminación de la población afrodescendiente en el acceso a la educación y a la justicia; el abuso de las burocracias contra los inmigrantes indocumentados; los desplazamientos masivos de población rural en contextos de violencia social o política.

4 Sobre las obligaciones de los Estados de garantizar el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales a los miembros de las comunidades indígenas, pueden verse los siguientes casos: *Masacre de Plan de Sánchez vs. Guatemala* (Corte IDH, Fondo, Sentencia de 29 de abril de 2004, Serie C No. 105); *Comunidad Moiwana vs. Surinam* (Corte IDH, Excepciones preliminares, fondo y reparaciones, Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124) y *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (Corte IDH, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No. 125). El principio de igualdad llevó a la Corte a reinterpretar las obligaciones del Estado en materia de derecho a la vida hasta incorporar el deber de garantizar ciertos mínimos vitales de salud, agua y educación vinculados con el derecho a la vida digna de una comunidad indígena expulsada de su territorio colectivo, en el caso de la *Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay* (Corte IDH, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146) y en las subsiguientes decisiones de supervisión del cumplimiento de la sentencia.

5 O. Arias, G. Yamada, L. Tejerina, "Ingresos y color en Brasil: una historia compleja", en M. Buvinic, J. Mazza, J. Pungiluppi y R. Deutsch, *Inclusión social y desarrollo económicos en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, págs. 215-236. Ver el *Caso Simone*

jeros⁶ y la participación política⁷. Los órganos del SIDH también han enfatizado en la obligación de garantía de los Estados ante grupos vulnerables como los niños que viven en la vía pública o en sistemas de internación, los enfermos mentales en reclusión, los inmigrantes indocumentados, la población campesina desplazada o las personas pobres portadoras de HIV/SIDA, entre otros.

Esta reseña indica que el SIDH no recoge una noción formal de igualdad sino que avanza hacia un concepto de igualdad estructural que parte de reconocer que ciertos sectores de la población están en desventaja en el ejercicio de sus derechos debido a obstáculos legales o fácticos, por lo que requieren medidas especiales de equiparación. Ello implica el trato diferenciado, cuando debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la identidad de trato suponga empeorar el ejercicio de un derecho o el acceso a un servicio o bien. Al mismo tiempo, obliga a examinar con una perspectiva de igualdad la trayectoria social de la víctima, el contexto social de aplicación de las normas o las políticas cuestionadas así como la situación de desventaja del grupo social⁸.

El empleo de la noción de igualdad implica una definición del rol del Estado como garante activo de los derechos en escenarios sociales de desigualdad y es además una herramienta útil para examinar las normas jurídicas, las políticas públicas y las prácticas estatales. La exigencia de obligaciones positivas tiene consecuencias muy importantes respecto del rol político o promocional del SIDH pues impone a los Estados el deber

de formular políticas para prevenir y reparar violaciones de derechos humanos que afectan a ciertos grupos.

Las obligaciones positivas se han fijado también en relación con el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas. Los Estados deben garantizar a los pueblos indígenas el ejercicio de su derecho a la consulta previa, libre e informada, respecto de las políticas que pudieran afectar sus territorios comunales, como explotaciones económicas y de recursos naturales, y de dialogar con las instancias del Estado y con otros actores sociales mediante sus propias representaciones políticas⁹.

En este tema se observa la directa vinculación entre el ejercicio de derechos culturales y sociales con derechos civiles y políticos, pues la base de la argumentación es el vínculo especial que tienen los pueblos indígenas con sus territorios y recursos, lo que pone en juego no solo intereses económicos, sino la preservación de su identidad cultural¹⁰. Estos derechos fijados por instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, también han recibido reconocimiento con base directa en la Convención Americana, a partir de una relectura del artículo 21, que consagra el derecho a la propiedad. En una serie de decisiones, la Corte ha reconocido facultades de participación en decisiones de política pública del Estado, que al mismo tiempo suponen el reconocimiento de un “derecho especial del grupo” a preservar ámbitos de autogobierno o de autonomía frente a las cuestiones objeto de la política pública; y ha establecido la obligación de los Estados de disponer mecanismos adecuados para la participación, producción de información de impacto social y ambiental, y consulta dirigida a la búsqueda del consentimiento de los pueblos indígenas, en aquellas decisiones que pueden afectar el uso de sus recursos naturales o alterar sus territorios. Si bien la jurisprudencia del SIDH ha establecido que no existe un poder de veto a favor de los pueblos indígenas, se trata, sin duda, de uno de los campos más conflictivos dentro de los temas que aborda en la actualidad el SIDH, pues se observa con mayor nitidez la tensión entre el reconocimiento de un derecho diferenciado a favor de un colectivo y el interés público presente en ciertas estrategias de desarrollo económico de los gobiernos nacionales¹¹.

André Diniz vs. Brasil (CIDH, Petición 12.001, Admisibilidad, Informe 37/02, 9 de octubre de 2002), en el que se alega el incumplimiento del deber estatal de protección frente a conductas discriminatorias de particulares, basadas en el color o la raza.

6 Sobre la obligación de adoptar políticas y medidas positivas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, ver: CIDH, *Maria Da Penha Maia Fernández vs. Brasil*, Caso 12.051, Informe 54/01, 16 de abril de 2001.

7 Sobre cupos en el sistema electoral argentino, ver: CIDH, *María Merciadri de Moroni vs. Argentina*, Caso 11.307, Informe 103/01, 11 de octubre de 2001.

8 Para un análisis de estas nociones de igualdad en la filosofía jurídica y en el derecho constitucional, pueden verse, a modo de ejemplo: I. M. Young, “Vida Política y Diferencia de Grupo”, en *Perspectivas Feministas en Teoría Política*, Madrid, Editorial Paidós, 2006, pág. 120; L. Ferrajoli, “Igualdad y Diferencia”, en L. Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, pág. 73-96; J. García Añón, “Current Problems of Legal Dogmatics in European Regulation: The principle of Equality and the Policies of Affirmative Action”, en M. Barrere Unzueta, *Discriminación, Derecho Antidiscriminatorio y Acción Positiva a favor de las mujeres*, Madrid, Editorial Civitas, 1997; O. Fiss, “Grupos y la Cláusula de Igual protección”, en R. Gargarella, (Org.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1999, págs. 137-167; R. Gargarella, “Justicia Penal Internacional y Violaciones Masivas de Derechos Humanos”, en *De la Injusticia Penal a la Justicia Social*, Bogotá, Universidad de Los Andes/Siglo del Hombre Editores, 2008 y Roberto Pablo Saba, “(Des) igualdad estructural”, en Jorge Amaya (Ed.), *Visiones de la Constitución 1853-2004*, Buenos Aires, UCES, 2004, págs. 479-514.

9 José Aylwin, “Derechos humanos y derechos indígenas en América del Sur: antecedentes, movimientos y desafíos”, en José Zalaquét, *Temas de Derechos Humanos en Debate*, Lima, IDL/Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2004, pág. 153-222.

10 Sobre los derechos colectivos relativos a la preservación de la supervivencia de una cultura y la neutralidad del Estado liberal, puede verse el clásico ensayo de Charles Taylor, *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1992. Ver, también, J. S. Anaya, *Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional*, Madrid, Editorial Trotta/Universidad Internacional de Andalucía, 2005.

11 En una de sus últimas decisiones sobre estos temas, la Corte Interamericana estableció la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas puedan partici-

Objeciones a la ampliación de la agenda y los márgenes de la protección internacional

Existe en el ámbito de la OEA un debate político sobre la ampliación de la agenda del SIDH. Un tipo de críticas no se relaciona con el rol del SIDH en particular, sino con una discusión más amplia sobre qué se entiende por derechos humanos y cuáles deben ser resguardados por el Estado de modo prioritario. Las posiciones liberales clásicas expuestas por algunos Estados critican la ampliación de la agenda hacia temas de igualdad sustantiva y derechos colectivos, las obligaciones positivas y, en especial, el tratamiento, aunque sea indirecto, de derechos económicos, culturales y sociales.

Desde estas posturas más conservadoras, el concepto de derechos humanos debería limitarse a los derechos civiles entendidos como derechos de individuos y no de grupos, y como fuente de obligaciones negativas de respeto o no injerencia del Estado. Se busca así evitar que, por la vía del reconocimiento de deberes positivos, se avance en el tratamiento de cuestiones relativas a políticas sociales y se pierda el foco en el resguardo de las libertades públicas. En sus versiones más pragmáticas, estas posturas no necesariamente cuestionan algunos desarrollos jurisprudenciales del SIDH como los que hemos mencionado en este artículo, sino que previenen sobre las consecuencias de que se profundice ese camino en el futuro y se pierda capacidad operativa para el seguimiento de los asuntos clásicos de derechos civiles que todavía están presentes como problemas regionales.

Este enfoque sobre la noción de derechos humanos suele contrastar, en algunas discusiones en la OEA, con las posturas de otros gobiernos que, con variados matices ideológicos, defienden la existencia de un vínculo de interdependencia entre los derechos civiles y sociales o que directamente plantean que hay que priorizar la defensa de los derechos sociales sobre los derechos civiles.

Sin embargo, el eje de la discusión particular sobre la ampliación de la agenda del SIDH en los órganos políticos de la OEA no pasa por el alcance de la noción de derechos humanos ni por las prioridades entre derechos civiles y sociales. Apunta a la definición del grado de intervención del Sistema sobre los márgenes de autonomía estatal. La ampliación de la agenda implica naturalmente una extensión de los asuntos que el SIDH supervisará y eventualmente tomará decisiones que pueden impactar a nivel interno de los países.

par, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en su desarrollo como comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a sus poblaciones en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones políticas y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización.

Muchos gobiernos entienden que la actual coyuntura regional exige replantear el grado de intervención del SIDH en asuntos locales que, en su criterio, podrían ser dirimidos por el juego institucional del propio Estado. También se oponen a la protección de derechos colectivos que entran en conflicto con las estrategias de desarrollo económico de sus gobiernos, tales como la protección de territorios indígenas y el derecho a la consulta. Algunos gobiernos que defienden el reconocimiento de estos derechos colectivos como asuntos de derechos humanos consideran que se trata de cuestiones que deberían ser discutidas y dirimidas esencialmente en el plano político doméstico.

Es importante señalar que las principales tensiones políticas que provoca la actuación de la CIDH y la Corte no se producen por sus intervenciones en temas sociales o institucionales “novedosos”, sino que obedecen a la reacción de algunos gobiernos al escrutinio del SIDH en temas “clásicos” de violación de derechos civiles que lamentablemente siguen teniendo vigencia: ejecuciones extrajudiciales, paramilitarismo, militarización y justicia penal militar, limitaciones de la disidencia política y libertad de prensa, entre otras. Vale aclarar que no son precisamente los temas de igualdad y derechos sociales los que motivan las reacciones más airadas de los Estados, aunque estos también generan polémicas.

Respecto de los cuestionamientos concretos ante la ampliación de la agenda del SIDH, es oportuno señalar que esta no ha sido fruto de una decisión arbitraria sino del resultado de un cambio gradual de prioridades, expresado en la variación de las demandas de la ciudadanía. Estas demandas no son extravagantes, sino que apuntan a exigir derechos que fueron reconocidos por la OEA desde 1948, como el acceso a los tribunales y los derechos políticos. Dando vuelta al argumento que procura preservar la integridad del SIDH, cabe preguntarse cuál sería su relevancia si no hubiera evolucionado en función de estas dinámicas sociales y hubiese quedado atado a los temas clásicos de derechos humanos, sin reaccionar frente a las nuevas situaciones planteadas por peticionarios y víctimas. ¿Quiénes serían hoy sus usuarios y qué grado de legitimidad tendría el SIDH en nuestras sociedades? En ese sentido, es bueno señalar que el Sistema no se sostiene exclusivamente con el compromiso político de los gobiernos; una base de apoyo fundamental es la legitimidad alcanzada precisamente en un amplio espectro de organizaciones, comunidades y movimientos sociales.

Existen, de todos modos, algunos aspectos relevantes a considerar en esta línea de planteos “comunitaristas”. El SIDH tiene que dar cuenta del cambio del escenario político regional y no puede intervenir en los procesos nacionales de la manera en que lo hizo para cuestionar y presionar a las dictaduras. Este cambio de enfoque no consiste en imponer restricciones a ciertos temas que están cubiertos por el elenco de derechos humanos reconocidos expresamente en la Convención y los

demás instrumentos interamericanos; por el contrario, el SIDH se limita cuando fija de forma seria y consecuente su campo de actuación en función de un *rol subsidiario* de los mecanismos de protección domésticos, de modo que preserva márgenes de acción y prioridad para la intervención de los sistemas de justicia nacionales y admite que existen aspectos sensibles en ciertos conflictos que, por su complejidad, resultan mejor analizados y resueltos en la esfera local.

El argumento de autonomía y el principio de subsidiariedad tienen connotaciones especiales cuando nos referimos a conflictos de vulneración de derechos por patrones de desigualdad. Como vimos, esta cuestión no se limita a la afectación de derechos económicos, culturales o sociales, sino que por lo general se presenta ante el SIDH como casos de vulneración de derechos civiles y políticos. No son formalmente planteos de nuevos derechos, sino otra dimensión de problemas clásicos de violencia y discriminación. Es verdad que estos casos imponen cargas fuertes a los Estados, pues obligan a tomar acciones positivas de alcance colectivo y extienden la responsabilidad indirecta del Estado por conductas de actores no estatales. Pero el aumento de las cargas estatales se relaciona con la magnitud de los desequilibrios sociales que se procura reparar. Aquí, el SIDH está jugando un rol indispensable, que tiene una fuerte relación con el rol que jugó durante el terrorismo de Estado en América Latina, en el que el carácter subsidiario de su intervención debe evaluarse cuidadosamente en función de las restricciones de la capacidad de acción colectiva y de autodefensa de derechos de los grupos afectados. Esa función del SIDH consiste precisamente en ampliar la voz de los sectores más débiles de la población, de aquellos que están fuera del sistema de representación social o política, que no logran acceder con fuerza a la esfera pública, que no alcanzan los sistemas de protección social y judicial del Estado y que sienten que las reglas del juego político no ofrecen salidas sino que reproducen las injusticias sociales. Así, la subordinación estructural de ciertos sectores sociales presenta características similares a la asfixia política por el cierre de la esfera pública por los Estados autoritarios. Se trata de situaciones extremas en las cuales el espacio político del Estado nacional funciona como una prisión. Este tipo de situaciones exponen los límites de las soberanías estatales como mecanismo excluyente de protección de derechos y justifica una mayor injerencia de la comunidad internacional. Si el Estado no logra revertir patrones estructurales de desigualdad, difícilmente está en condiciones de invocar su autonomía a fin de resistir el escrutinio internacional de derechos humanos. De allí que planteamos que son precisamente estos asuntos los que justifican una mayor injerencia internacional sobre los procesos internos.

La garantía básica de los derechos en situaciones de desigualdad estructural marca la prioridad y el sentido político

El desafío del SIDH en esta etapa es mejorar las condiciones estructurales que permiten garantizar la efectividad de los derechos a nivel nacional.

del SIDH en la etapa posterior al fin de las transiciones, en un escenario de democracias constitucionales caracterizado por el déficit de las instituciones y por la amplitud de las brechas sociales. El abordaje de esta temática, lejos de debilitar el SIDH o desfigurar la noción de derechos humanos, contribuye a definir un núcleo duro de cuestiones prioritarias que le dan al Sistema un renovado sentido en el contexto regional.

Las críticas a la intervención del SIDH en los temas de esta nueva agenda reflejan con frecuencia no solo una mirada acotada del proceso de internacionalización de los sistemas jurídicos locales sino también las limitaciones y carencias de las políticas públicas de muchos gobiernos latinoamericanos. Incluso en gobiernos que han sido enérgicos en relación con el legado de las dictaduras pero que no alcanzan a relacionar otro tipo de problemas urgentes, como la violencia carcelaria y la desigualdad social, con las políticas de derechos humanos.

Conclusión

Es indudable que el SIDH cuenta con una importante legitimidad, originada en su labor de desestabilización de las dictaduras y luego en su rol de acompañamiento de los procesos de transición a la democracia. En el actual escenario político de América Latina, el valor estratégico del SIDH consiste en su contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en especial de los sistemas de justicia, y a los esfuerzos nacionales para superar los niveles de exclusión y desigualdad. Para ello, además de la solidez de su jurisprudencia y el desarrollo de su sistema de peticiones individuales, el SIDH debe considerar su rol político, poniendo la mira en los patrones estructurales que afectan el ejercicio efectivo de derechos por los sectores subordinados de la población. Para lograrlo deberá resguardar su función subsidiaria de los sistemas de protección nacionales y procurar que sus principios y estándares se incorporen no sólo en la doctrina de los tribunales sino en la orientación general de las leyes y las políticas de los gobiernos. ■



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a aportes@dplf.org.

**Algunos temas
del debate actual sobre
el fortalecimiento del
sistema interamericano
de derechos humanos**

Las medidas cautelares

La función de promoción de los derechos humanos

Elección de miembros de los órganos interamericanos
de protección de derechos humanos

Los Estados que merecen especial atención de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Una mirada general al mecanismo de medidas cautelares en Brasil

Cristina Timponi

Abogada, ex jefa del sector de asesoramiento internacional de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Brasil. Actualmente es Asesora en Asuntos Internacionales de la Fundación Nacional del Indígena (Fundação Nacional do Índio) del Ministerio de Justicia de Brasil

El surgimiento del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), junto con el sistema universal de protección de derechos humanos, en el contexto de la evolución del derecho internacional en el período de la posguerra, representó un nuevo despertar y una reacción ante el horror que había dejado la Segunda Guerra Mundial, con las consecuencias del holocausto y su abrumador saldo en términos de vidas humanas.

En ese sentido, el SIDH, de carácter progresista e innovador, pasó a formar parte de los sistemas de protección regionales y contribuyó a difundir la idea de que el Estado no es el único sujeto de derecho internacional y a que se aceptara la posibilidad de que las personas físicas reclamen sus derechos en el ámbito mundial. Ese movimiento fue el puntapié inicial para que se revisara el concepto tradicional de soberanía del Estado y se admitiera un cierto grado de intervención internacional en el contexto interno para asegurar la protección y el respeto de los derechos humanos.

El SIDH, con su efectivo mecanismo de monitoreo integrado por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, desempeña un papel fundamental en la consolidación de la democracia en el continente americano, ya que garantiza una solución complementaria de las vías internas en casos de violaciones cometidas en territorio de los Estados que forman parte del Sistema cuando las víctimas no hayan recibido una respuesta satisfactoria.

Al analizar el contexto histórico de Brasil, vemos que con la sanción de la Constitución de 1988, también conocida como “Constitución Ciudadana”, se concretó el proceso evolutivo de reconocimiento de las garantías de los derechos fundamentales de los ciudadanos. A pesar de que Brasil fue uno de los últimos países en ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1992) y en aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana (1998), actualmente podemos afirmar que el país ha avanzado rápidamente con la incorporación en su ordenamiento jurídico interno de los derechos protegidos en la Convención Americana.

No obstante el ritmo de la evolución interna, todavía subsisten algunos factores que durante la década de los noventa obstaculizaron la implementación efectiva de las decisiones del sistema interamericano. Por ejemplo, Brasil no cuenta, todavía, con reglamentación interna que permita la ejecución inmediata de las sentencias de la Corte Interamericana o con legislación

interna que contemple la distribución de responsabilidades entre la Unión y los entes federados. Este problema ha estado siempre presente a la hora de identificar a los actores responsables del cumplimiento, particularmente de las decisiones de la CIDH.

En líneas generales, puede afirmarse que el Estado brasileño ha mantenido una postura de buena fe en lo que respecta al cumplimiento de las decisiones de los órganos del SIDH. Sin embargo, algunos sectores de la estructura federativa del país aún se resisten a aceptar una instancia internacional de protección, pues consideran que representa una amenaza para la soberanía nacional. Un ejemplo de ello son las decisiones del Supremo Tribunal Federal, que rara vez hacen mención de dispositivos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Además de la ausencia de una legislación interna que reglamente el cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos, parte de esa resistencia interna puede atribuirse a que algunos operadores de derecho y autoridades públicas responsables de la toma de decisiones no conocen el Sistema. Otro factor que provoca esa resistencia es que algunos sectores intentan desacreditar al Sistema cuestionando su credibilidad, en especial, en lo que se refiere a la actuación de la CIDH.

En ese sentido, el proceso de reflexión acerca del fortalecimiento de la CIDH ayudará a perfeccionarlo y a resolver situaciones que muchos actores cuestionan en la actualidad, como por ejemplo:

i) el aumento constante del número de casos, que se convierte, de alguna manera, en una traba para la promoción de la justicia y que reproduce en el ámbito regional las innumerables dificultades que se experimentan en el contexto interno de los países, como la excesiva demora en los procesos judiciales;

ii) la falta de criterios claros y objetivos para la admisión de peticiones y la adopción de medidas cautelares. La admisión indiscriminada de casos pone en riesgo la credibilidad y funcionalidad del Sistema y amenaza su eficacia y eficiencia para promover y proteger los derechos humanos en todo el continente americano.

En lo que se refiere al mecanismo de medidas cautelares previsto en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, cabe aclarar que este ha sido muy importante para la protección eficaz de derechos en casos donde se identificaron elementos de extrema

gravedad y urgencia. Debe tenerse en consideración que, cuando se cuenta con la colaboración de los Estados en el cumplimiento de las resoluciones, el mecanismo en cuestión se convierte en un verdadero aliado para prevenir violaciones de derechos humanos y resolver situaciones donde existe un riesgo inminente de que estas se produzcan.

Vale la pena destacar que el artículo 63(2) de la Convención Americana prevé la posibilidad de que la Corte dicte medidas provisionales; sin embargo, nada dice sobre la facultad de la Comisión de dictar medidas cautelares. Esa posibilidad se prevé, apenas, en el Reglamento de la Comisión (artículo 25), lo cual provoca cuestionamientos por parte de los sectores más conservadores sobre la legitimidad del mencionado mecanismo.

Los artículos 25.1 y 25.2 del Reglamento de la CIDH contemplan la posibilidad de que la Comisión, por iniciativa propia o a petición de parte, solicite a un Estado que adopte medidas cautelares. Esa discrecionalidad conferida a la CIDH para iniciar la tramitación de medidas cautelares *motu proprio* también debería servir para concluir un procedimiento ya iniciado, una vez que dejan de existir los elementos de gravedad y urgencia que lo motivaron, independientemente de la intervención del Estado involucrado.

Actualmente se observan diversos procedimientos cautelares paralizados (por inercia de la CIDH, del Estado o de la propia parte interesada), que no cumplen con su función de proteger derechos en situaciones de gravedad y urgencia. Sería interesante concebir algún dispositivo que contemplase la caducidad de las medidas cuando los interesados no las impulsen dentro de un determinado plazo. A nadie beneficia que se acumulen medidas que han dejado de cumplir su función original de responder a situaciones de emergencia.

Además, se observa que en algunos casos el objeto de la solicitud de medidas cautelares no se ha restringido a cuestiones de hecho, sino que se ha adentrado, muchas veces, en cuestiones de fondo que podrían ser analizadas más adecuadamente en el marco de un caso iniciado mediante una petición. Esta confusión resta fortaleza y credibilidad al procedimiento.

Quizás sería más productivo si la Comisión se limitase a realizar una evaluación rigurosa de los pedidos de medidas provisionales ante la Corte, evitando de esta manera una pluralidad de mecanismos repetitivos, que termina debilitando su eficacia. A su vez, corresponde a la Corte observar el tiempo de duración de las medidas de emergencia, sin dejar de lado la posibilidad de que se inicie un procedimiento estándar ante la Comisión. Es importante recordar que las medidas provisionales con una duración demasiado prolongada contrarían la naturaleza misma de este instituto, cuya vigencia debería limitarse a situaciones de extrema gravedad y urgencia.

En la práctica se observa que en el caso de Brasil a pesar de que se considera que el cumplimiento tanto de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión como de las medidas provisionales

dictadas por la Corte es obligatorio, los esfuerzos se concentran más en el cumplimiento de las medidas provisionales, en razón de su naturaleza judicial y convencional. En otras palabras, de manera tácita, los órganos responsables de la coordinación interna de la ejecución de las decisiones del Sistema en definitiva prestan mayor atención al procedimiento previsto en la Convención Americana, en detrimento de aquel creado mediante un reglamento interno sin la participación ni el acuerdo de los Estados.

Otra cuestión, también polémica y que divide las opiniones entre los países signatarios y los usuarios del Sistema, tiene que ver con la obligación de que la CIDH identifique de forma precisa a los beneficiarios de las medidas cautelares de naturaleza colectiva previstas en el artículo 25.8 del reglamento de la Comisión. Si bien comprendo la posición de los países que sostienen que los beneficiarios de las medidas colectivas deben ser claramente identificados ya que eso les permitiría cumplir con las decisiones de la CIDH, no estoy de acuerdo con esa exigencia. En realidad, la gran ventaja de las medidas colectivas es, justamente, que permiten proteger la vida y la integridad física de un grupo que, por alguna razón, se encuentra amenazado. No sería razonable pretender que se identifique a cada individuo, ya que eso haría inviable la protección.

Considero, no obstante, que en los casos de protección colectiva la Comisión no debe perder de vista que proteger a un grupo no es igual que proteger a un individuo, y esa diferencia debe tenerse en cuenta al momento de definir cuáles serán las medidas que le ordenará al Estado. Un ejemplo ilustrativo es el caso de 300 internos de un centro penitenciario que se beneficiaron con medidas cautelares y tras el cierre de dicho centro y el traslado de los detenidos a otras unidades, el Estado se vio obligado durante años a continuar informando a la CIDH sobre las condiciones de salud de cada uno de los detenidos en cada uno de los centros de detención a los que habían sido asignados. Esa medida resultó poco razonable, ya que más de 300 personas fueron repartidas en diversas cárceles del estado federado en cuestión.

Aunque tanto la Comisión como la Corte gozan de autonomía para adoptar y modificar sus reglamentos, siempre que se observen las disposiciones de la Convención y de los Estatutos, sería recomendable fomentar un mayor diálogo y participación de los Estados en dicho proceso. De esa manera, las reformas que se realicen en sus reglamentos contarían con un mayor apoyo de los Estados y, por consiguiente, un mayor compromiso con su cumplimiento.

Igualmente, es normal que este tipo de procedimientos dinámicos sufran reformulaciones que acompañen el funcionamiento político de los Estados y la interacción social de sus ciudadanos. Es sumamente importante reflexionar sobre el perfeccionamiento del sistema interamericano de protección de derechos humanos para fortalecerlo, de un modo que incluya a todos los actores interesados: los beneficiarios del sistema, los Estados, la Comisión y la Corte. ■

Reflexiones para el debate: las medidas cautelares

Luz Marina Monzón

Abogada, defensora de derechos humanos

El carácter, naturaleza y alcance jurídico (vinculante) de las medidas cautelares ha sido el contenido de diversos debates en el marco de los sistemas jurídicos internos¹ y, desde 2008, uno de los temas priorizados por los Estados y por los órganos políticos de la OEA, en perspectiva del diálogo sobre el “Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”². Este diálogo provocó, en mi opinión, la reforma de los reglamentos de la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, que tuvieron lugar en 2009. Esta reforma, en el caso de la Comisión, incluyó las medidas cautelares, en relación con las cuales se incorporaron modificaciones que respondieron en gran parte a las observaciones que los Estados expresaron en el referido Diálogo. Para solo mencionar uno de los aspectos: el actual artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) regula de manera más detallada el procedimiento para el otorgamiento de medidas cautelares, dentro del cual se prevé, tal como lo habían reclamado los Estados, que “antes de solicitar medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, a menos que la urgencia de la situación justifique el otorgamiento inmediato de las medidas”.

El debate ha girado en torno a si las medidas cautelares son obligatorias, valga decir, vinculantes para los Estados, al tenor de lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Convención). Se ha dicho que el otorgamiento de medidas cautelares no hace parte de las facultades otorgadas a la CIDH por este instrumento, razón por la cual no son vinculantes para los Estados. Al mismo tiempo, se ha criticado el procedimiento establecido para el otorgamiento de las medidas cautelares, para demandar mayor precisión en los criterios, mayores garantías en el “derecho de defensa” de los Estados y en esta línea la oposición a las medidas colectivas, entre otros aspectos.

El poner en un mismo plano de discusión la vinculatoriedad

jurídica de un mecanismo de protección –y por ende la legitimidad de la facultad de la CIDH– con las críticas al procedimiento, se genera un equívoco que no permite abordar la génesis de la inconformidad de los Estados en relación con las medidas cautelares. O se acepta que las medidas cautelares tienen fundamento en las facultades otorgadas a la CIDH por el tratado y por ende son obligatorias; o se desconoce que ellas tienen fuente jurídica en el mismo y por ello no son obligatorias. Si es esta última la convicción de los Estados, no tiene sentido hacer grandes discusiones sobre el procedimiento, puesto que sea cual sea el procedimiento nunca va a ser satisfactorio para los Estados.

Mi opinión, basada en la experiencia y en el seguimiento de las discusiones que han tenido lugar en el marco de las actividades de la CIDH, como también de los órganos políticos, es que en este debate existe un obstáculo de principio. Los Estados no reconocen realmente la obligatoriedad de las medidas cautelares y por ende la facultad de la CIDH para otorgarlas con base en lo dispuesto en la CADH.

Las manifestaciones públicas expresadas por una de las más altas autoridades de la OEA, el Secretario General, sin que hubiera sido corregido por ningún Estado, con ocasión de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH en relación con la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte en Brasil³, así como sus expresas manifestaciones en el marco del Grupo de Trabajo Especial creado por el Consejo Permanente para Reflexionar sobre el funcionamiento de la CIDH⁴, orientan con mayor claridad las razones que están detrás de este debate.

El Secretario General expresó que las medidas cautelares no “está[n] contemplada[s] ni en la Convención Americana ni en el Estatuto de la CIDH”⁵. Esta opinión, así como aquellas

1 Según el artículo 25.1 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “[e]n situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente”. Reconozco que estas discusiones también han tenido lugar en ámbitos académicos y doctrinarios, empero a ellos no haré mención en este artículo.

2 Ver: Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comité de Asuntos Políticos y Jurídicos, *Resultados del proceso de Reflexión sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2008-2009)*, CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3 y Consejo Permanente de la OEA, Comité de Asuntos Políticos y Jurídicos, *Nota de la Misión Permanente de México solicitando la inclusión de un tema en la próxima sesión ordinaria del Consejo Permanente*, CP/doc.4329/08 corr. 1.

3 CIDH, *Medidas Cautelares Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil*, MC 382/10. La Coalición Internacional de Organizaciones de Derechos Humanos en las Américas dirigió una carta al Secretario General, el 9 de mayo de 2011, en la cual se cita, como parte de sus pronunciamientos: “la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace recomendaciones. Nunca son órdenes obligatorias para los países”, y concluye que Brasil o ningún país estarían violando ningún tratado internacional si no las acatan. Las declaraciones del Secretario General se encuentran disponibles en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml.

4 El Grupo fue creado el 29 de junio de 2011 por el Consejo Permanente y se denominó por decisión de sus miembros como “Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH”. Ver: Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH/SA.5/11, 12 de agosto de 2011 y Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH/SA.1/11 rev.1, 18 de julio de 2011.

5 Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, *Opinión sobre la aplicación de los*

en el sentido que los Estados no incumplirían ningún tratado si no acatan las medidas cautelares, está señalando, de manera concreta y directa, que las medidas cautelares, al no tener fuente normativa en el tratado que rige el SIDH, no son obligatorias. Si bien algunos Estados han desarrollado discursos en los que aluden al reconocimiento de la importancia de la labor desarrollada por la CIDH y específicamente lo referente a la importancia de las medidas cautelares, lo cierto es que esos discursos están encaminados, en su mayoría⁶, a sugerir una especie de concesión voluntaria respecto del mecanismo, es decir, un reconocimiento ad-hoc al tratado. Esta forma de ver la relación de los Estados con el mecanismo de protección hace que este dependa de coyunturas y a la vez en excusa para interferir en la independencia y autonomía de la CIDH, como pudo observarse en el debate suscitado alrededor del otorgamiento de las medidas citadas.

En el sentido expresado, aunque ya se han desarrollado varios argumentos jurídicos sobre la vinculatoriedad de las medidas cautelares y por ello se podría pensar que el debate en este punto estaría superado, en mi opinión es necesario volver sobre ellos, para encarar francamente el obstáculo de principio que tiene este mecanismo en el marco del Grupo de Trabajo creado para la “Reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH”.

El Secretario General ha dicho que la CADH no incluye ninguna disposición específica o explícita sobre la facultad de la CIDH de solicitar a los Estados medidas cautelares o de protección urgente de los derechos de las personas sometidas a sus jurisdicciones. A este respecto debe adicionarse que tampoco el Tratado incluye una norma específica que prohíba esa facultad. Existen varias razones de tipo axiológico y jurídico que concurren a fundamentar que las medidas cautelares son un mecanismo de protección de las personas vinculante para los Estados porque su fuente jurídica se encuentra en la propia CADH.

El principio *pro persona*, que orienta la interpretación de las normas de la CADH (artículo 29), es quizás el que mejor explica el sentido y razón esencial de la protección de los derechos humanos y con ella el sentido y fin de los sistemas jurídicos de protección tanto nacionales como internacionales. La Corte IDH desde sus inicios caracterizó los tratados de derechos humanos y enfatizó el sentido y fin de sus disposiciones. Al

respecto, indicó que “[s]u objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”⁷.

La CADH establece como función principal de la CIDH “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” (artículo 41). Esta función implica, como se infiere de las facultades incluidas en dicha norma, dos tipos de actuaciones: una de carácter promocional, si se quiere de sensibilización general, y otra de defensa activa de los derechos humanos. La defensa de los derechos humanos abarca las acciones adecuadas para conseguir que la efectiva y oportuna protección de los derechos y libertades de las personas, sentido y fin del SIDH, se cumpla por parte de los Estados. Las medidas cautelares, al igual que las medidas provisionales, contribuyen a alcanzar uno de los objetivos fundamentales de la protección, cual es la prevención de violaciones de derechos humanos.

En el marco de la función principal otorgada a la CIDH por la Convención, este organismo, en desarrollo de la también facultad otorgada en el Estatuto (artículo 22), ha adoptado su propio reglamento donde ha incluido como mecanismo de protección y defensa de los derechos humanos las medidas cautelares⁸. Mecanismo que, como ha sido reconocido por las víctimas, por los Estados y por los propios órganos políticos de la OEA, ha significado una forma efectiva de tutela frente a graves e inminentes riesgos para los derechos y libertades de las personas⁹.

Desde el punto de vista expuesto, las medidas cautelares son un mecanismo de garantía, en el sentido que plantea Luigi Ferrajoli, esto es, son “técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional [Convencional]”¹⁰.

En síntesis, la facultad de solicitar medidas cautelares no

diversos instrumentos jurídicos del Sistema Interamericano en materia de derechos humanos con relación a ciertos temas jurídicos, Doc. OEA/Ser. G GT/SIDH-2/11, 15 de julio de 2011.

6 Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, *Presentación de la Delegación de México sobre los temas “Desafíos y objetivos de mediano y largo plazo del SIDH” y “Medidas Cautelares”*, Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.4/11, 14 de septiembre de 2011. En este documento, la delegación de México, de manera expresa reconoce el fundamento de las medidas cautelares en el artículo 41.b. de la CADH.

7 Corte IDH, *Opinión Consultiva O.C. 2*, 24 de septiembre de 1982, párr. 29.

8 Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, *Presentaciones de la delegación de Argentina sobre los temas “asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales ante la CIDH” y “medidas cautelares”*, Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.6/11, 26 de septiembre de 2011. La Delegación de Argentina, en el marco del Grupo de Trabajo citado, en torno a las medidas cautelares, destacó que la CIDH ha incluido las medidas cautelares en su Reglamento desde 1980 y que este mecanismo “ha sido generalmente aceptado por los Estados de la región”.

9 CIDH, *Plan Estratégico 2011-2015. Parte I 50 años defendiendo derechos humanos: resultados y desafíos*, pág. 14.

10 Ferrajoli, Luigi, (2004), *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, pág. 25.

solo deriva su sustento de la propia Convención, sino que, adicionalmente, su práctica ha sido conocida, asumida, aceptada y coadyuvada por los Estados y por ende constituye un referente jurídico para interpretar que dentro de las facultades otorgadas a la CIDH por la CADH se encuentra la de solicitar medidas cautelares¹¹.

Aclarado que las medidas cautelares son vinculantes jurídicamente para los Estados, cabe abordar lo relacionado con las críticas sobre el procedimiento para el otorgamiento de medidas cautelares. En mi opinión, más allá de las cuestiones específicas que se expresan (términos, plazos, criterios, extensión, entre otros), lo que se encuentra en juego, en este punto, es un malestar de los Estados en relación con las medidas colectivas y la comprensión del concepto de riesgo. Esto también debería abordarse clara y francamente. Los Estados han expresado, en diversos momentos, inconformidad porque la CIDH, o incluso la misma Corte IDH, otorguen medidas de protección en relación con comunidades, aunque para tal efecto se observen criterios que permitan determinar sus destinatarios. Los Estados han indicado que les es imposible dar cumplimiento a la protección requerida debido a la falta de individualización de los titulares de la protección.

Los Estados se resisten a asumir que así como las normas de los tratados deben ser interpretadas en un sentido dinámico y evolutivo, la protección hoy impone nuevos retos, en la medida en que los riesgos no se expresan de la misma manera que en el

pasado. Ahora, los riesgos devienen de actuaciones estatales o no estatales dirigidas a comunidades enteras. Estos son los casos de las acciones derivadas de explotaciones de recursos naturales sobre territorios de comunidades indígenas o afrodescendientes o de las actuaciones de grupos armados en relación con estos mismos grupos poblacionales o de comunidades campesinas o los riesgos sobre poblaciones en centros de reclusión.

A este respecto, los Estados deberían compaginar su discurso de interés en el fortalecimiento del SIDH y particularmente de promoción de los derechos humanos con la contribución al fortalecimiento de uno de los mecanismos más importantes de prevención de violaciones de derechos humanos. Deberían entender que las medidas cautelares, como también los informes de promoción emitidos por la CIDH en el marco de las facultades del artículo 41 de la CADH son oportunidades para actuar oportuna y efectivamente en prevención de violaciones de derechos humanos. Las medidas cautelares son una forma de alerta temprana para evitar que se consoliden las violaciones de derechos humanos. El argumento de dificultad para la protección es aparente y poco eficaz. Imponer a la CIDH que otorgue medidas cautelares individuales en contextos que implican un conjunto de personas, le impone tener que emitir un número sucesivo de medidas con la grave potencialidad de que se concreten violaciones de derechos humanos que los enfrenten a casos ante el SIDH. Esta perspectiva es contraria a la naturaleza de protección preventiva del mecanismo y al sentido y fin del sistema de protección. ■

11 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 31.3.b en concordancia con el artículo 31.1.

Publicaciones DPLF



La más reciente publicación de DPLF es el **Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central**, elaborado por nuestro programa de independencia judicial. Este manual tiene como objetivo ser una herramienta práctica, tanto para individuos como para organizaciones de la sociedad civil interesados en dar seguimiento a los niveles de independencia y transparencia que presentan los poderes judiciales de sus países. Aunque este manual fue escrito tomando en cuenta la realidad de Centroamérica, los temas desarrollados y las buenas prácticas y recomendaciones incluidas en la publicación serán, sin duda, de gran utilidad para cualquier país latinoamericano.

La primera parte del Manual ofrece una introducción teórica, en un lenguaje claro y accesible, a temas relacionados con la organización del poder judicial, su rol en un Estado de Derecho, y un análisis de los conceptos de independencia y transparencia judicial. La segunda parte examina de manera práctica lo que implica hacer seguimiento a los niveles de independencia y transparencia judicial. Esta parte contiene recomendaciones muy concretas sobre cómo incidir en estos temas, así como buenas prácticas desarrolladas en la región. Algunos de los temas que se abordan con más detalle son, por ejemplo, las actividades de incidencia que puede realizar la sociedad civil en i) la selección de magistrados y jueces, ii) el control de la corrupción judicial, iii) la defensa de la independencia judicial frente a amenazas de actores privados, iv) el acceso a la información judicial y v) el rol de la sociedad civil en la reforma del sistema de justicia.

La obligatoriedad de las medidas cautelares en el ordenamiento interno colombiano

Carolina Restrepo

Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, fue pasante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y actualmente es auxiliar judicial en la Corte Constitucional de Colombia¹

Las medidas cautelares están consagradas en el artículo 25 del reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH). Se trata de un mecanismo de carácter preventivo, expedito y de vía sumaria, que tiene una naturaleza no sólo cautelar, “en el sentido de que [las medidas cautelares] preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas”². Por esto, para acudir a estas medidas de protección urgente no es necesario cumplir con los requisitos de admisibilidad de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, sino que basta demostrar los elementos de gravedad y urgencia, y la existencia de un daño inminente e irreparable en la situación concreta.

La problemática que se presenta con el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH surge de que éstas no son una figura convencional como sí lo son las medidas provisionales, es decir, no están consagradas expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana o CADH), sino en el reglamento de la Comisión, lo que ha llevado a algunos Estados Parte a alegar que aquellas son meras recomendaciones y que, como su nombre lo indica, su cumplimiento es discrecional de los Estados.

A diferencia de la concepción de otros Estados que hacen parte de la Convención Americana, que por las razones arriba indicadas sostienen que las medidas cautelares no son de obligatorio cumplimiento, en Colombia no hay discusión al respecto. Es más, la Corte Constitucional (tribunal encargado de defender la supremacía de la Constitución y los derechos fundamentales en el orden interno) ha establecido en sus pronunciamientos que, sin lugar a dudas, las medidas cautelares emitidas por la CIDH son vinculantes y obligatorias para el Estado, y por ende,

las entidades competentes para darles cumplimiento en el orden interno deben acatarlas³.

La Corte Constitucional colombiana se pronunció por primera vez al respecto en una sentencia de revisión de tutela del año 2003⁴, en la que, al referirse a la naturaleza de las medidas cautelares, estableció que “se trata de un acto jurídico adoptado por un organismo internacional de protección de los derechos fundamentales mediante el cual se conmina al Estado demandado para que adopte, en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias, de orden administrativo o judicial, a fin de que cese una amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado”. Con base en ello afirmó que las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento interno y, adicionalmente, que al ser el Estado colombiano Parte del Pacto de San José de Costa Rica, la “medida cautelar de[bía] ser examinada de buena fe por las autoridades internas” y, en ese sentido, su fuerza vinculante en el derecho interno va aparejada del cumplimiento de los deberes constitucionales dispuestos en el artículo 2 de la Constitución Política, que las autoridades públicas estaban llamadas a cumplir⁵.

1 Las opiniones aquí expresadas son realizadas a título personal y no podrán en ningún caso ser atribuidas a la Corte Constitucional de Colombia.

2 Cfr. Corte IDH. Caso 19 Comerciantes. Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia. Resolución de la Corte de 7 de agosto de 2010, considerando cuarto; Caso del Periódico “La Nación”, Medidas Provisionales respecto de Costa Rica, Resolución de la Corte de 7 de septiembre de 2001, considerando cuarto; Asunto Alvarado Reyes y otros, Medidas Provisionales respecto de los Estados Unidos Mexicanos, Resolución de la Corte de 26 de mayo de 2010, considerando cuarto y Asunto de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala, Medidas Provisionales respecto de la República de Guatemala, Resolución de la Corte de 22 de febrero de 2011, considerando quinto.

3 La jurisprudencia de la Corte Constitucional agota la discusión en otros niveles del poder público y hace que los pronunciamientos de medidas cautelares sean obligatorios a nivel interno.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-558 de 2003, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. En este fallo la Corte se ocupó del caso de una ciudadana cuyo hijo fue objeto de desaparición forzada por fuerzas del Estado. Ante este evento, la peticionaria acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para solicitar la protección de su vida e integridad personal, así como la de todos los miembros de la familia. La CIDH ordenó al Estado colombiano que implementara las medidas de protección necesarias para garantizar la integridad y la vida de la familia. Luego de ordenadas las medidas cautelares, miembros de organismos del Estado colombiano ingresaron a la casa de la peticionaria y torturaron a uno de los familiares. Así, la presentación del recurso de tutela iba encaminada a obtener el cumplimiento efectivo por parte del Estado colombiano de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. La Sala Novena de Revisión consideró, en el asunto sometido a su consideración, que las medidas tomadas por las autoridades estatales habían sido insuficientes para lograr el objetivo para el cual fueron decretadas, esto es, el cese de la amenaza contra la integridad y la vida de los miembros de la familia del ciudadano desaparecido. En virtud de lo expuesto, la Corte concedió el amparo tutelar y conminó a las autoridades competentes a desplegar las actividades necesarias a fin de materializar la protección de que eran beneficiarios por disposición de la CIDH.

5 El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia dice: “Son fines

Posteriormente, en otro fallo de tutela emitido por la Sala Sexta de Revisión⁶, la Corte Constitucional estableció de manera mucho más explícita la vinculatoriedad de las medidas cautelares emitidas por la CIDH. En palabras de la Corte, “[s]i las medidas cautelares están consagradas como una de las competencias de la Comisión Interamericana de las cuales puede hacer uso para la efectiva protección de los Derechos Humanos consagrados en la Convención, y son desarrollo de la Convención Americana de Derechos Humanos, al hacer esta última parte del bloque de Constitucionalidad sí tienen vinculatoriedad en el ordenamiento interno”. De esta manera dejó sentado que las autoridades estatales no pueden sujetar a su discrecionalidad el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Comisión de adoptar medidas cautelares en casos concretos.

La Corte, en esta oportunidad, aparte de reiterar lo ya establecido en el primer fallo sobre el tema, agregó que el incumplimiento de lo ordenado en las medidas cautelares implicaba un desconocimiento de las obligaciones internacionales de respeto y garantía consagradas en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana. De igual manera, afirmó que Colombia, al ser Estado Parte de dicho tratado, había aceptado y reconocido el derecho de todo ciudadano, de acuerdo con el artículo 44 del mismo, de presentar ante la CIDH peticiones individuales para la protección de sus derechos humanos. En ese orden de ideas, las autoridades internas no pueden negarse a cumplir las órdenes proferidas por la Comisión en el marco del conocimiento de un caso, ya que “negarse a su cumplimiento sería desconocer la competencia de la Comisión, y por tanto, violar la Convención”.

Es así como, a través de los fallos nombrados –y luego en otros donde son reiteradas estas consideraciones–⁷, la Corte Constitucional colombiana ha dejado clara la obligatoriedad de las medidas cautelares emitidas por la CIDH en el orden interno. Además, la Corte ha señalado que los beneficiarios de dichas medidas pueden acudir a la acción de tutela (nombre dado al

En Colombia las medidas cautelares emitidas por la CIDH son vinculantes para el Estado en general y en especial para las autoridades competentes llamadas a cumplirlas, al ser dichas medidas automáticamente incorporadas al ordenamiento interno.

recurso de amparo en Colombia), para exigir el cumplimiento de lo ordenado por el organismo internacional, tema que será abordado más adelante.

A continuación se presentan las razones que ha establecido la Corte Constitucional para sostener la vinculatoriedad de las medidas cautelares en el orden interno⁸:

- 1) Colombia hace parte de la Organización de los Estados Americanos y es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973). Por ende, no es facultativo para el Estado colombiano decidir si acata o no una medida de protección ordenada por un órgano que, mediante reconocimiento de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la ratificación de la Convención Americana, le atribuyó y reconoció su competencia (Sentencia T-786 de 2003 y T-524 de 2005);
- 2) La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece un procedimiento, consagrado en el artículo 44, en el que se reconoce a todas las personas el derecho a presentar peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del tratado y, en esa medida, el Estado Parte acepta la competencia de la Comisión respecto de las órdenes emitidas en las medidas cautelares (Sentencia T-786 de 2003);
- 3) La Convención, en tanto tratado de derechos humanos, está incorporada al ordenamiento interno y hace parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 superior, inciso primero (Sentencia T-786 de 2003 y T-524 de 2005);
- 4) En virtud de los principios generales del Derecho Internacional Público, las medidas cautelares se incorporan de

esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. / **Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares**” (negrita fuera del texto original).

6 Corte Constitucional, Sentencia T-786 de 2003, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 Corte Constitucional, sentencias T-327 de 2004, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra; T-385 de 2005, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil; T-524 de 2005, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto; T-435 de 2009, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-367 de 2010, Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

8 La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en la Sentencia T-524 de 2005, con ponencia del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, enumeró cada uno de los criterios y argumentos que se han presentado en la jurisprudencia de la Corte para sostener la obligatoriedad de las medidas cautelares emitidas por la CIDH. No obstante, para efectos del presente documento se agregan y formulan más consideraciones que no se tuvieron en cuenta en esta sentencia, a manera de complemento. Se señala al final de cada criterio el fallo donde este se formuló por primera vez. Se reiteran cada uno de los fallos citados en la nota anterior.

manera automática al ordenamiento jurídico interno (Sentencia T-558 de 2003 y T-524 de 2005);

- 5) Según lo establecido en los artículos 1º y 2º de la Convención Americana, los Estados Partes asumen el compromiso de “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio” a toda persona sujeta a su jurisdicción, así como de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos tales derechos (Sentencia T-786 de 2003 y T-524 de 2005) y
- 6) La medida cautelar debe ser analizada de buena fe por las autoridades internas, ya que sus características procesales y los fines que pretende alcanzar así como su fuerza vinculante en el derecho interno van aparejadas del cumplimiento de los deberes constitucionales que están llamadas a cumplir las autoridades públicas colombianas de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Política (Sentencias T-558 de 2003 y T-786 de 2003).

Ahora bien, una consecuencia importante de las consideraciones expuestas es que es posible acudir a la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de las medidas cautelares cuando las entidades estatales llamadas a cumplirlas han sido negligentes, y los derechos convencionales de los beneficiarios están en riesgo. Lo que implica que en Colombia se permita, mediante un recurso interno efectivo, dar cumplimiento a órdenes de un organismo internacional que se consideran obligatorias.

Con base en los criterios enumerados, la Corte ha indicado que la acción de tutela “a pesar de no haber sido concebida para garantizar el cumplimiento interno de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, puede convertirse en el mecanismo idóneo a fin de obtener su efectivo cumplimiento, en atención a que tanto estas medidas como el mecanismo tutelar apuntan, principalmente, a prevenir un perjuicio irremediable en relación con la vulneración de algún derecho inherente al ser humano”. El juez de tutela podrá entonces emitir una orden específica para que las autoridades competentes adopten las medidas tendientes a proteger un derecho fundamental que se

encuentra en riesgo de ser vulnerado, y justificó la adopción de una medida cautelar ordenada por un organismo internacional.

Aunado a ello, la Corte ha considerado que el incumplimiento de las medidas cautelares por parte del Estado implica una vulneración del derecho fundamental al debido proceso tanto interno como internacional. Al respecto, la Corte formuló las siguientes razones, que merecen ser transcritas¹⁰:

- 1) “De ese debido proceso es titular la persona que, haciendo uso del derecho que le da la Convención de presentar peticiones individuales, acude a presentar la propia, por la presunta vulneración de derechos humanos por parte del Estado, y, también, el Estado denunciado”;
- 2) “El pleno cumplimiento del debido proceso para el individuo que solicita la protección ante instancias internacionales se debe perfeccionar a nivel interno cuando el Estado cumpla con lo dispuesto por la Comisión”; y
- 3) “En caso de que no se cumpla integralmente con el debido proceso, su cumplimiento puede ser exigido por medio de tutela. Este mecanismo procede, pues, por cuanto a nivel interno no hay ninguna otra garantía judicial para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión”.

Con base en lo expuesto, es posible concluir que, por medio de la jurisprudencia constitucional, en Colombia las medidas cautelares emitidas por la CIDH son vinculantes para el Estado en general y en especial para las autoridades competentes llamadas a cumplirlas, al ser dichas medidas automáticamente incorporadas al ordenamiento interno. Una consecuencia inmediata de esta conclusión es que los ciudadanos beneficiarios de las medidas emitidas por un organismo internacional pueden exigir su cumplimiento mediante la acción de tutela, como mecanismo adecuado para conminar a las autoridades públicas para que cumplan con lo dispuesto en ellas, cuando en un determinado asunto hubieren incumplido con sus deberes constitucionales, y el derecho fundamental al debido proceso nacional e internacional resulta vulnerado. ■

9 Corte Constitucional, Sentencias T-558 de 2003, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández; T-385 de 2003, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil y T-435 de 2009, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

10 Corte Constitucional, Sentencia T-524 de 2005, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a aportes@dplf.org.

¿Priorización con juicio?: reflexiones sobre el debate de las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Yukyan Lam

Investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia)

Todavía es temprano para saber si el proceso más reciente de reflexión sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) resultará en el verdadero fortalecimiento de nuestro sistema regional. Lo que efectivamente se observa es un nivel alto, por no decir sin precedentes, de debate sobre aspectos concretos de su funcionamiento y, en particular, sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión)¹. Esto indica que, temprano o tarde, del proceso probablemente surgirán recomendaciones y propuestas importantes, que harán que continúe siendo fundamental la atención a los temas bajo discusión por parte de quienes acuden al sistema interamericano de derechos humanos.

Durante el proceso de reflexión sobre el fortalecimiento del SIDH, uno de los temas identificado como prioritario por el *Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH* es la labor de promoción de derechos humanos a cargo de la CIDH. En este sentido, algunos de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han afirmado que la Comisión debe dedicarse más a las tareas de promoción de los derechos humanos². En particular, se ha hecho especial énfasis en que la

CIDH brinde asesoría a los Estados.

Por ejemplo, ante el Grupo de Trabajo, el Estado de Brasil ha argumentado que se debe “garantizar que el análisis de los casos individuales por parte de la CIDH no perjudique sus actividades en la esfera de asistencia técnica y de la creación de capacidades [...] [E]s importante que la CIDH esté capacitada para prestar cooperación técnica adecuada a las necesidades específicas de cada Estado, ofreciendo servicios que incluyan [...] la identificación y la divulgación de mejores prácticas”³. Por su parte, el Estado de Colombia ha expresado que “el papel de la CIDH en la promoción de los Derechos Humanos [...] puede materializarse en la asesoría, la cooperación y la asistencia técnica a los Estados con el propósito de fortalecer las capacidades a nivel interno, con el fin de atender sus obligaciones, por ejemplo en lo que concierne al fortalecimiento de los aparatos judiciales nacionales”⁴. Asimismo, el Estado dominicano enfatiza en la “asesoría técnica” de la CIDH, en especial para que este órgano contribuya a la adecuación de las disposiciones legislativas internas y a la capacitación de los funcionarios públicos⁵.

Tales posicionamientos dan lugar a varias observaciones y preocupaciones. Como punto de partida, cabe recordar que la CIDH tiene la función, a nivel convencional, tanto de promover los derechos humanos como de protegerlos. Según la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH no solo debe estimular la conciencia de los derechos humanos en el hemisferio sino que además tiene que atender denuncias específicas de violaciones de derechos humanos. De hecho, el mismo artículo que dispone las labores de promoción y asesoría, señala que la Comisión tiene que “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”⁶. Conforme a los artículos citados, al

1 La agenda de trabajo del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, así como los documentos de posición e intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil y de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, pueden ser consultados aquí: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

2 Por ejemplo, en la reunión del Grupo de Trabajo realizada el 12 de septiembre de 2011, el Estado mexicano señaló como “reto competencial” de la CIDH “la necesidad de fortalecer la atención al área de promoción”. Intervención de la Delegación de México, *Desafíos y objetivos de mediano y largo plazo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 12 de septiembre de 2011, Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.4/11. Por su parte, el Estado brasileiro manifestó que “[e]l aumento del énfasis que se le da al análisis de los méritos de las peticiones individuales y la ampliación de la esfera de incidencia de la temática del SIDH constituyen desafíos a la actuación eficaz de la CIDH, principalmente en lo que concierne a su función original de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”. Texto remitido por el Estado de Brasil, *Compilación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo: textos remitidos a la Secretaría del Grupo de Trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011*, 7 de noviembre de 2011, Doc. GT/SIDH/INF.17/11 rev. 1 (en adelante “Compi-

lación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo”).

3 Texto remitido por el Estado de Brasil, *Compilación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo*.

4 Texto remitido por el Estado de Colombia, *Compilación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo*.

5 Texto remitido por el Estado de la República Dominicana, *Compilación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo*.

6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 41(f).

recibir las denuncias y quejas, la Comisión tiene la función de *examinar* la alegación de violación de la Convención, *comprobar* los hechos y *realizar una investigación*, si fuere necesario, en casos graves y urgentes⁷. Adicionalmente, la Comisión no solo verifica los hechos, sino también emite recomendaciones y hace seguimiento para luego decidir si el Estado ha tomado o no las medidas adecuadas para resolver la situación⁸ y si es necesario que la Corte Interamericana conozca el caso⁹. Así, la Convención claramente contempla que la Comisión se desempeñará como órgano de supervisión y garante de los derechos humanos establecidos en ese instrumento y que este deber convencional de protección debe ser cumplido.

Dado que tanto las responsabilidades de promoción como las de protección son deberes convencionales, resulta útil recordar dos realidades. Una es la escasez de recursos que la Comisión tiene a su disposición, tanto en términos absolutos como en términos relativos (si se compara la proporción de recursos dedicados a la CIDH con los fondos dedicados a las otras áreas de la OEA)¹⁰. La otra realidad es que la misma Comisión es la que conoce mejor cómo distribuir los recursos escasos entre sus funciones obligatorias. En este mismo sentido, también es útil recordar que la Comisión tiene plena *autonomía e independencia* en el desempeño de sus funciones; estos principios aplican igualmente a la hora de decidir cómo priorizar el trabajo más eficazmente para realizar las aspiraciones del SIDH. Todo lo anterior contrarresta el argumento avanzado, por ejemplo, por la República Dominicana, que ha alegado que la promoción es “la función principal” de la Comisión y ha exigido que ella priorice actividades de esta naturaleza por encima de la protección de los derechos humanos¹¹.

Una evaluación sucinta revela que la distribución establecida por la CIDH actualmente le ha permitido atender ambas responsabilidades. La Comisión se ha dedicado a atender casos concretos, como lo tiene que hacer, y al mismo tiempo ha realizado un sinnúmero de actividades de promoción de derechos humanos. Entre estas actividades se destaca la elaboración de múltiples informes temáticos con recomendaciones tanto generales como específicas, que abordan problemáticas y desafíos como la justicia juvenil, la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos, la participación

política de las mujeres, los derechos de los pueblos indígenas y afro descendientes y el acceso a la justicia por parte de los grupos poblacionales más vulnerables. Adicionalmente, cada año, tal como lo detallan los informes anuales de la CIDH, la secretaria, los comisionados y las relatorías participan en capacitaciones, talleres, seminarios, actividades de difusión y otros eventos a lo largo de la región. Asimismo, en cada uno de los periodos ordinarios de la Comisión, buena parte de las sesiones es dedicada a audiencias temáticas. En estos espacios frecuentemente se abordan problemáticas transversales que han surgido en algunos países o subregiones y que pueden surgir en otros. Así, la atención de la CIDH y las recomendaciones emitidas a raíz de las audiencias temáticas tienen tanto una vocación correctiva como un propósito preventivo. Por ende, mediante este trabajo también la Comisión cumple una labor de promoción. Con todo lo anterior se ve que no es cierto que la Comisión haya “dejado de lado”¹² el trabajo de promoción.

Asimismo, no se debe perder de vista que las labores de protección también son una forma de promoción, especialmente porque fomentan la difusión y aplicación de las normas, los estándares y la jurisprudencia del SIDH. Tal como lo ha planteado el Estado de Panamá, “la defensa [de los derechos humanos] juega el doble papel de defensa y promoción. El Sistema de casos y peticiones debe pri[m]ar por encima de cualquier otra actividad, ya que un fallo que crea jurisprudencia, en nuestro parecer, vale más para la defensa y promoción del Sistema que dos, cuatro o diez seminarios”¹³.

Ahora bien, cabe examinar con mayor detenimiento el llamado que han hecho algunos Estados para que la CIDH ponga más énfasis en la asesoría a los Estados, como trabajo de promoción, y menos en la atención de los casos contenciosos. De allí surgen algunas observaciones inmediatas. Primero, la labor de asesoramiento es una función que queda claramente supeditada a la capacidad de la CIDH y a las demás atribuciones que ella tiene, ya que la Convención Americana, sobre aquella función en particular, especifica que será realizada por la CIDH “dentro de sus posibilidades”¹⁴. En otras palabras, la CIDH solamente brindará asesoría si, a su juicio, le es posible, tomando en cuenta –entre otros factores– los recursos requeridos y los disponibles.

En segundo lugar, los reclamos estatales citados anteriormente indican que los Estados están buscando asesoría y asistencia técnica especialmente en los siguientes aspectos: capacitación de funcionarios estatales, fortalecimiento de los aparatos nacionales (de justicia, en particular), adecuación de la

7 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 48.

8 *Ibidem*, artículo 51.

9 *Ibidem*, artículo 61.

10 El Área Programática de Derechos Humanos, compuesta por la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana, recibirá \$10.863.000 dólares estadounidenses en el 2011, lo que equivale a solo el 6.4% del presupuesto de la OEA para este año. Ver: *Programa-presupuesto de la OEA 2010-2011*, disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP24882S.ppt>

11 Texto remitido por el Estado de la República Dominicana, *Compilación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo*.

12 Texto remitido por el Estado de Brasil, *Compilación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo*.

13 Texto remitido por el Estado de Panamá, *Compilación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo*.

14 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 41(e).

normatividad interna e identificación y divulgación de mejores prácticas. En este sentido, es necesario preguntar, primero, cómo la CIDH puede complementar de manera eficaz la labor de otros órganos cuyos mandatos y misiones involucran explícitamente estas funciones, y segundo, qué tanto el trabajo de la CIDH ya está contribuyendo a estos objetivos. Al rastrear el panorama regional, encontramos, por ejemplo, que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) trabaja para el cumplimiento de las normas de la Convención Americana mediante “la educación, la investigación, la mediación política, los programas de capacitación, la asistencia técnica y la difusión de conocimiento”¹⁵; que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene la función convencional de, “a solicitud de un Estado miembro [...] darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”¹⁶; que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es un organismo interamericano dedicado a apoyar el desarrollo institucional de los sistemas judiciales de la región, a través de la cooperación, la investigación, el intercambio de experiencias, la difusión de información y la capacitación¹⁷.

Al mismo tiempo, hay que reconocer que el trabajo de la CIDH ya está contribuyendo en buena medida a estos mismos objetivos. Si lo que realmente les interesa a los Estados es contar con la orientación y el apoyo de la Comisión sobre cómo adecuar las instituciones y normas nacionales, resulta por lo menos llamativo no tomar en cuenta la cantidad de recomendaciones específicas que la Comisión ya ha emitido y sigue emitiendo día tras día. Al fin y al cabo, ¿qué mejores parámetros existen que las recomendaciones estructurales formuladas por la CIDH en sus informes temáticos, en sus informes anuales, en sus audiencias, en sus estudios de fondo de casos particulares y en los demás espacios de los que ella dispone? Así, los Estados, a la hora de apoyarse en órganos regionales como el CEJA y el IIDH para ajustar sus propias políticas y normas, deben considerar las recomendaciones de la CIDH como insumos claves que —más allá de asesorar— orientan, e incluso definen, los procesos internos de reforma. Y por tanto, resulta no menos que insólita la queja de algunos Estados sobre asesoría insuficiente por parte de la CIDH.

Por último, cabe cerrar reflexionando sobre un argumento particular avanzado por el Estado de Colombia en el sentido que “la acción individual y específica que más efecto puede tener en reducir los altos niveles de impunidad en la región y garantizar la no repetición es el fortalecimiento de los operadores de justicia

para que logren actuar de manera oportuna, universal y justa”¹⁸. Según este argumento, el fortalecimiento de los aparatos nacionales de justicia es lo que va a reducir la congestión de casos ante la Comisión, y por tanto la Comisión debe ocuparse de este objetivo. La reflexión entonces es la siguiente: el fortalecimiento de los aparatos nacionales de justicia sí puede ser una medida útil. Sin embargo, se deben tomar en cuenta ciertas consideraciones. Primero, hay que reconocer el trabajo ya realizado por el SIDH y por la Comisión en especial, en este tema. Tal como lo plantea el ex comisionado de la CIDH, Víctor Abramovich, “[e]l SIDH ha dado pasos importantes en este camino al fijar algunos principios claros acerca de qué debe entenderse por tribunales independientes o imparciales, plazo razonable de los procesos, uso excepcional de la prisión preventiva, el alcance de la cosa juzgada, la revisión judicial de decisiones administrativas, entre otros temas [...] El seguimiento de los sistemas judiciales nacionales ocupa un espacio prioritario de la agenda de supervisión política de la CIDH, lo que puede concluirse a partir de la temática de sus recientes informes y documentos”¹⁹.

En segundo lugar, hay que evaluar hasta dónde la Comisión misma debe dedicar más recursos a brindar asesoría en este tema, teniendo en cuenta que existen otros organismos, como el CEJA, dedicados específicamente a este fin. En este sentido, el profesor Abramovich, al mismo tiempo de reconocer que es estratégico para el SIDH trabajar en la promoción de vías judiciales para el litigio nacional de casos de derechos humanos, también insta a otros sectores de la sociedad —en particular a la academia— a que contribuya a este esfuerzo, en los siguientes términos:

Un factor importante para la consolidación de una mayor apertura de los sistemas de justicia nacionales a la aplicación del derecho internacional es la conformación de una fuerte comunidad académica, que discuta críticamente las decisiones del sistema y aporte insumos para el tratamiento de la jurisprudencia por los jueces y operadores jurídicos. Esta comunidad académica local y regional no sólo es indispensable para asegurar la aplicación de los estándares interamericanos a nivel doméstico, sino también para obligar a rendir cuentas a los propios órganos del SIDH y presionar por una mejora en la calidad, la consistencia y el rigor técnico de sus decisiones. Si bien existen claros avances en los últimos tiempos, aún no es posible afirmar que esa comunidad exista a nivel regional²⁰.

15 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Misión y Estrategia, disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/>.

16 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 64(2).

17 Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, *Acercade Ceja*, disponible en: <http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/acercadeceja>.

18 Texto remitido por el Estado de Colombia, *Compilación de las presentaciones de los Estados miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo*.

19 Víctor Abramovich, (2009), *De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos*, en Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos de la Red Universitaria de Derechos Humanos, Vol. 6, n. 11.

20 *Ídem*.

Finalmente, ningún sistema judicial o de supervisión, por más garantista que sea, puede mejorar la situación de derechos humanos en la práctica si no hay cumplimiento de las decisiones emitidas. Por eso, al mismo tiempo de reflexionar sobre el funcionamiento del SIDH sería importante evidenciar una real disposición, por parte de los Estados de cumplir con las decisiones emitidas por la Corte y la Comisión. Ya sea a nivel nacional como regional, los órganos de supervisión de cumplimiento de normas son eficaces sólo en la medida que estos sean respetados y sus decisiones acatadas.

Con las reflexiones expuestas en este artículo se busca estimular y contribuir a un debate franco sobre las debilidades y potencialidades del sistema interamericano de derechos humanos. En últimas, es la misma Comisión la que determinará cómo priorizar sus recursos prudente y eficazmente entre la labor de promoción, por un lado, y la de protección, por el otro. Se espera entonces que el resultado final de este proceso de reflexión no solamente cumpla el mandato de la Convención Americana, sino que también sea acorde con las fortalezas y capacidades de la Comisión y sensible a las necesidades de la región. ■

Próxima elección de integrantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

María Clara Galvis

Abogada, asesora jurídica de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

El próximo mes de junio los Estados de la OEA, reunidos en Cochabamba, Bolivia, para celebrar su 42 Asamblea General, deben elegir tres personas para integrar la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para proveer los tres cargos han sido presentadas las candidaturas de cinco personas: las de las actuales juezas de Jamaica (Margarette May Macaulay) y de República Dominicana (Rhady's Abreu Blondet), cuyos mandatos vencen el 31 de diciembre de 2012, y han sido postuladas por sus Estados para la reelección, y tres candidatos más: Roberto de Figueiredo Caldas (Brasil), Humberto Sierra Porto (Colombia) y Eduardo Ferrer Mc-Gregor Poisot (México).

La mejor carta de presentación de las juezas ha sido su actuación como tales desde que integran la Corte. En cuanto a los candidatos, se trata de abogados con trayectorias importantes en la academia, en el caso del colombiano y del mexicano; en la judicatura, la función pública y el ejercicio de la profesión, en el caso del colombiano, y en la función pública y el ejercicio libre de la profesión, en el caso del brasilero.

Luego de una serie de destempladas reacciones de Brasil –que incluyen el cuestionamiento y desacato de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Bello Monte, el retiro de su candidato a integrar la CIDH poco después de que esta emitiera las medidas, la negativa durante unos meses a pagar su cuota a la OEA– es bienvenida la presentación de un candidato a la Corte. Este gesto puede ser interpretado como un paso para recomponer las relaciones de Brasil con la OEA y el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).

Por su parte, Colombia envía un mensaje de seriedad y responsabilidad en sus relaciones con el SIDH al presentar como candidato a uno de los jueces más experimentados y respetados

de su Corte Constitucional, de la cual el magistrado Sierra Porto fue su presidente. Como es de amplio conocimiento, la Corte Constitucional colombiana es una de las más reconocidas del continente.

Un mensaje similar envía México, con una persona que tiene una importante trayectoria académica. La presentación de un candidato a la Corte, luego de haber logrado la elección del actual primer vicepresidente de la CIDH, José de Jesús Orozco, puede entenderse como un reconocimiento de ese país a la labor de los órganos del SIDH.

Luego de concluido el proceso de reflexión realizado en el segundo semestre de 2011 por el *Grupo de Trabajo Espacial de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH*, la próxima elección de integrantes de la Corte es una excelente oportunidad para que los Estados tomen conciencia de la importancia de este tipo de elecciones. Las decisiones de la CIDH y de la Corte, que incomodan a tantos Estados, son tomadas por las personas que los propios Estados eligen. De ahí la importancia de asumir estas elecciones con la mayor responsabilidad, lo que implica elegir a las personas más idóneas, lo que le dará legitimidad a las decisiones que en el futuro ellas tomen. Para formarse un criterio sobre la idoneidad de los candidatos y candidatas, entre otros elementos de juicio, tienen a su disposición los votos razonados de las juezas jamaicana y dominicana así como los de los candidatos brasilero y mexicano, quienes han sido jueces ad-hoc de la Corte, y las sentencias y salvamentos de voto del magistrado colombiano. Esperamos que los Estados, al emitir sus votos, lo hagan con plena conciencia de las trayectorias y compromiso de los candidatos y candidatas con la defensa de los principios que inspiran la Convención Americana sobre derechos humanos. ■

Estados con problemas: el Capítulo IV del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Lilia Ramírez

Investigadora, Instituto de Defensa Legal (IDL)¹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para cumplir con su mandato de concientización, promoción y recomendación en materia de derechos humanos, adoptó diversas formas de trabajo: visitas in loco, períodos de sesiones ordinarios y extraordinarios, audiencias temáticas, informes especiales -ya sea en relación con un país o por temas- y, además, decidió incluir dentro de sus informes anuales obligatorios a la OEA un estado de la cuestión de lo que sucede en algunos países adscritos al sistema interamericano que vienen teniendo un desempeño altamente cuestionable en materia de derechos humanos y que por lo tanto merecen un trato especial.

La presente es una breve reseña de cómo se fue consolidando este Capítulo IV dentro del informe anual de la Comisión, así como la importancia de su existencia.

Evolución del seguimiento a Estados problemáticos

Enmarcada en la tarea de promover y proteger los derechos humanos, la llamada de atención a los Estados problemáticos fue una práctica que en la Comisión se instauró hábilmente desde sus inicios. La principal razón: “la dimensión política de las funciones y atribuciones de la Comisión”². Conforme lo establece el profesor Diego Rodríguez-Pinzón en la obra citada, “[e]ntre los años 60 y años 80, la Comisión utilizó principalmente sus herramientas y mecanismos políticos para enfrentar violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos”; en tanto la dimensión jurisdiccional de su trabajo —capacidad de recibir peticiones y medidas cautelares, y trabajar ante la Corte IDH— recién se estaba afianzando.

Así, en la emisión de su primer informe anual, en 1970, la CIDH se interesó en resaltar la situación de los países que generaban mayor preocupación por los derechos humanos. Durante esa década, si bien no había un capítulo específico dentro del informe anual de la CIDH, de vez en cuando se incluían algunas referencias en torno a lo que ocurría en algunos países.

Hay que precisar que existen dos tipos de informes en relación con los países: los llamados “informes especiales”, que generalmente se refieren a la situación de derechos humanos de un Estado en particular, y en algunos casos se enfocan en un tema específico dentro del país correspondiente. La diferencia con lo que se establece en los informes generales anuales es que los primeros son emitidos en forma separada y no se incluyen dentro del informe anual de la Comisión.

Es en 1975 en que la CIDH introduce explícitamente en su informe anual un capítulo sobre lo que ocurría en Cuba: “A partir de 1970, fecha de la publicación del ‘Segundo informe sobre la situación de los presos políticos y sus familiares en Cuba’, la Comisión continuó recibiendo comunicaciones o reclamaciones de personas y entidades en las cuales se alegan graves violaciones de los derechos humanos fundamentales en ese país”³.

A partir de esta fecha se puede decir que la emisión de este acápite se hizo constante. Una evidencia de ello son las cifras suministradas por la propia CIDH en 1985, cuando habla del seguimiento especial a algunos Estados: “en los últimos doce años la Comisión ha elaborado 22 de estos informes, los que se refieren a catorce Estados. Por regla general, dichos informes han sido objeto de un seguimiento en los mismos informes anuales que ha preparado la Comisión para consideración de la Asamblea General cuando han mediado razones que justifiquen ese seguimiento por parte de la Comisión del comportamiento de un Estado en materia de derechos humanos”⁴.

Es así que, aunque en ese momento el contenido de los informes anuales no estaba normado, varios países se convir-

1 Este artículo es un resumen de los aportes realizados por el IDL para el informe *Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, elaborado por el CELS, Conectas, Dejusticia, DPLF, Construir y el IDL, para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la Asamblea General de la OEA.

2 Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B., Universidad Iberoamericana, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington College of Law, American University y Distribuciones Fontamara S.A., 2006 (2004), pág. 177.

3 CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba*, Capítulo III, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1975, 28 de junio de 1976.

4 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986*, Capítulo IV, 26 de septiembre de 1986.

tieron en prioridad para la Comisión por lo especial de su situación. En los informes de la década del 70 empezó a ser una constante el seguimiento a varios países: Paraguay, Uruguay, Cuba y Chile, entre los principales. Lo establecido en el informe anual de 1979 es una muestra de ello:

La presente Sección tiene por objeto analizar la situación de los derechos humanos en varios países, tanto en cumplimiento de las labores que le corresponden a la Comisión, como de los mandatos específicos al respecto, aprobados en las Resoluciones correspondientes de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, del 22 al 31 de octubre de 1979.

Mediante Resolución 443 de la Asamblea General, aprobada el 31 de octubre de 1979, se solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 'que continúe observando el ejercicio de los derechos humanos en Chile, Paraguay y Uruguay e informe al respecto a la Asamblea General en su próximo período ordinario de sesiones'. En la Resolución 446 de la misma fecha, de la Asamblea General, se resuelve solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 'que continúe observando la situación de los derechos humanos en El Salvador y haga conocer sus conclusiones en su Informe al próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea General'

[...]

A continuación, y en cumplimiento de los mandatos referidos, se analiza la situación de los derechos humanos en Chile, Paraguay, Uruguay y El Salvador⁵.

Es recién en el Reglamento de 1980 que la CIDH estableció el contenido de los informes anuales en el artículo 59, inciso h.

Salvo algunas excepciones⁶, a partir de 1983, el Capítulo IV será importante dentro de los informes anuales, pues en éste se han incluido las llamadas de atención de la CIDH a algunos

Estados miembros por no cumplir con sus deberes como Estados de la OEA.

Debido a no pocos reclamos de los Estados en relación con su inclusión en el "temido" Capítulo IV del informe anual, en el año 1995 la Comisión Interamericana evalúa la forma como ha ido estableciendo cuáles son los Estados preocupantes en la región. En 1996 decide establecer cuatro criterios que le permitan identificar a los Estados miembros de la OEA cuyas prácticas en derechos humanos merecen atención especial y, por ende, deben incluirse en ese capítulo. Los criterios son los siguientes:

1. **El primer criterio** corresponde a aquellos casos de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas internacionalmente aceptadas. La Comisión ha hecho énfasis, en repetidas ocasiones, en la esencialidad de la democracia representativa y de los sistemas constituidos democráticamente para poder lograr el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. En cuanto a los Estados en los que no se observan los derechos políticos consagrados en la Declaración Americana y la Convención Americana, la Comisión tiene el deber de informar a los demás Estados miembros de la OEA de la situación de las libertades políticas y civiles de sus habitantes.

2. **El segundo criterio** se relaciona con los Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido en efecto suspendido, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales, tales como el estado de emergencia, el estado de sitio, prontas medidas de seguridad y demás.

3. **El tercer criterio**, que podría justificar la inclusión en este capítulo de un Estado en particular, tiene aplicación cuando existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana, la Declaración Americana y demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Son motivo de preocupación especial en este caso las violaciones de los derechos que no pueden suspenderse, como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada. Por tanto, cuando la Comisión recibe comunicaciones dignas de crédito denunciando tales violaciones por un Estado en particular, violaciones de las que dan testigo o corroboran los informes o conclusiones de otros organismos intergubernamentales y/u organizaciones nacionales e internacionales reputadas de los derechos humanos, considera que tiene el deber

5 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980*, Capítulo V, 2 de octubre de 1980 (previo a la reforma del Reglamento de la CIDH).

6 Los informes anuales empiezan a emitirse a partir del año 1971, y el capítulo referente a Estados problemáticos, denominado: "Situación de los derechos humanos en varios países", se incluye por primera vez en el Capítulo V del *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980*, adoptado en 1979. Posteriormente, en el año 1982, el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982* incluye, otra vez en el Capítulo V, la "Situación de los derechos humanos en varios países". Sin embargo, desde 1983 la CIDH sistemática y regularmente incluye el acápite destinado a analizar la situación de los países con los mayores problemas de derechos humanos como el Capítulo IV de su informe anual, salvo en tres ocasiones: en 1995, año en que no se incluyó este análisis, y en los informes anuales de 1996 y 1997, en que se incluyó como Capítulo V.

moral y legal de llevar tales situaciones al conocimiento de la Organización y de sus Estados miembros.

4. El **cuarto criterio** se refiere a los Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas⁷ (resaltado nuestro).

Y en el año de 1997 se introduce un último y quinto criterio:

5. El **quinto criterio** se refiere a situaciones coyunturales o estructurales, que estén presentes en Estados que por diversas razones enfrenten situaciones que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana. Este criterio incluye, por ejemplo: situaciones graves de violencia que dificultan el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho; graves crisis institucionales; procesos de reforma institucional con graves incidencias negativas para los derechos humanos; u omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales⁸.

Es con el establecimiento de estos criterios objetivos que la Comisión fortalece su labor de seguimiento y de llamada de atención a los estados miembros de la OEA. Estas reglas buscaron convertir en políticamente inviable objetar el seguimiento a gobiernos por parte de la CIDH.

Sin embargo, es el quinto criterio —el análisis de la coyuntura o del funcionamiento institucional de un gobierno— el que otorga un amplio margen de interpretación a la CIDH para elegir a los países preocupantes y ha dado lugar a cuestionamientos de los Estados⁹.

7 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1996*, Capítulo V, 14 de marzo de 1997.

8 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1997*, Capítulo V, 14 de febrero de 1998.

9 Por ejemplo, en el año 2008, Venezuela mostró su disconformidad con estos criterios: “Al gobierno Bolivariano de Venezuela le causa mucha preocupación que en los informes acerca de la situación de los Derechos Humanos en los Estados elaborados por la CIDH anualmente, se incluya un capítulo especial llamado el capítulo 4, el cual desde nuestra perspectiva jurídica no tiene fundamento legal, ya que el mencionado capítulo no se encuentra establecido ni en el Estatuto ni en el reglamento de la Comisión. / El artículo 56 (sic. artículo 57) del reglamento que por cierto está en el capítulo 4 (sic 5) del mismo, es el que regula legalmente la elaboración y lo que deben incluir estos informes anuales. / En ese sentido es importante reiterar la posición del gobierno venezolano el día de ayer en la presentación del informe anual de la CIDH, en la cual se rechazó (sic) la inclusión de Venezuela en este capítulo que consideramos discriminatorio y sin fundamento jurídico. / Sin embargo, más allá de la legalidad o no de estos criterios, esta delegación quiere dejar muy claro en este dialogo (sic), que Venezuela no encuadra en dichos criterios, específicamente en el criterio 5 que es el que le han venido aplicando a mi país”. Ver: Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Presentación de los Estados con ocasión del diálogo sobre el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos entre los estados miembros y los miembros de la Comisión Inte-*

En el año 2000, con la emisión del nuevo Reglamento de la Comisión Interamericana se busca consolidar el marco jurídico para la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes anuales y de la situación de derechos humanos en los Estados miembros de la OEA y se modifica el artículo 59 inciso h, con una redacción que no ha variado en contenido hasta la emisión del último Reglamento aprobado por la CIDH en noviembre de 2009¹⁰. El texto del artículo 59.h es el siguiente:

Artículo 59. Informe Anual

1. El Informe Anual a la Asamblea General de la OEA deberá incluir lo siguiente:

[...]

h. los informes generales o especiales que la Comisión considere necesarios sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros y, en su caso, informes de seguimiento, destacándose los progresos alcanzados y las dificultades que han existido para la efectiva observancia de los derechos humanos.

[...]

2. En la preparación y adopción de los informes previstos en el párrafo 1(h) del presente artículo, la Comisión recabará información de todas las fuentes que estime necesarias para la protección de los derechos humanos. **Previo a su publicación en el Informe Anual, la Comisión transmitirá una copia de dicho informe al Estado respectivo. Éste podrá enviar a la Comisión las opiniones que considere convenientes, dentro del plazo máximo de un mes a partir de la transmisión del informe correspondiente. El contenido de dicho informe y la decisión de publicarlo serán de la competencia exclusiva de la Comisión** (Resaltado agregado).

Esta modificación se introduce a solicitud de varios países, como una muestra de transparencia y apertura del trabajo de la Comisión hacia los Estados. Se establece explícitamente la necesidad de que el país que vaya a ser incluido dentro del Capítulo IV sea informado previamente de las razones, mediante la remisión del referido informe, lo que abre la posibilidad de que el gobierno en cuestión presente sus opiniones sobre el contenido del informe.

americana de Derechos Humanos y los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, presentación de la República Bolivariana de Venezuela, 4 de abril de 2008, Doc. OEA/Ser G., CP/CAJP-2615/08 add. 1, 1 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp#dialogo> (consultado el 22 de agosto de 2011).

10 La CIDH reformó parcialmente el reglamento de 2000 en cuatro anteriores oportunidades: en octubre de 2002, en octubre de 2003, en octubre de 2006 y en julio de 2008.

Sin embargo, esta medida no ha sido suficiente y la disconformidad continúa. Ello se puede desprender de las distintas posiciones que se han presentado dentro de los recientes diálogos sobre el SIDH en la OEA. Por un lado, Venezuela y Nicaragua proponen: “[e]stablecer métodos confiables, fidedignos y comprobables que faciliten y mejoren la interpretación de los criterios y las fuentes informativas utilizadas para la elaboración del Capítulo IV del informe anual de la CIDH”¹¹; mientras Argentina objeta esta posición señalando que:

[D]esde el punto de vista del Estado argentino, la Comisión tiene plenas facultades, en el marco del ejercicio de sus funciones convencionales y reglamentarias, para resolver, con autonomía e independencia, cuáles son los criterios y fundamentos jurídicos que toma en cuenta a efectos de decidir la inclusión de un Estado en el citado capítulo especial. De otro modo se configuraría una injerencia

indebida de los Estados en el ejercicio del rol que le confieren a la Comisión la Convención Americana sobre Derechos Humanos, su Estatuto y su Reglamento¹².

Como se puede apreciar, las tensiones en torno a este capítulo son evidentes.

A modo de conclusión

Si bien lo dicho por la CIDH en sus informes anuales no tiene el mismo carácter vinculante de una sentencia, vemos, por el derrotero de la posición de los Estados en torno a este capítulo y la evolución de las reformas del acápite, que este sigue siendo una parte crucial del informe anual por la presión política internacional que ejerce sobre determinados países.

Hay que recordar que el informe anual es presentado anualmente por el respectivo presidente de la CIDH ante la Asamblea General de la OEA. Por ello, no hay duda que el famoso capítulo IV del Informe de la CIDH resulta una herramienta política esencial para el cumplimiento del mandato de la Comisión: promover y vigilar la defensa de los derechos humanos en la región. ■

12 *Ídem*.

11 Ver: Consejo Permanente de la OEA, 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), Doc. CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr.3, 18 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp#dialogo> (consultado el 23 de agosto de 2011).

Retos para el acceso a la información pública en América Latina



Participantes en el evento sobre acceso a la información pública en América Latina coorganizado por la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información y DPLF. De izquierda a derecha: Guillermo Medrano, Fundación Violeta Barrios de Chamorro; Mercedes de Freitas, Transparencia Venezuela; Mirte Postema, DPLF; Edison Lanza, CAInfo; Ramiro Ugarte, ADC y Moisés Sánchez, Pro Acceso.

En coordinación con la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, DPLF organizó en octubre de 2011 un debate de expertos regionales sobre los actuales desafíos y obstáculos para el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información pública en América Latina. El evento se realizó en Washington D.C., con posterioridad a una audiencia temática convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que participaron los representantes de la Alianza. El debate fue moderado por Mirte Postema, Oficial Senior del Programa de Independencia Judicial de DPLF, y contó con las presentaciones de Moisés Sánchez, de la Fundación Pro Acceso (Chile), Mercedes de Freitas de Transparencia (Venezuela), Edison Lanza de CAInfo (Uruguay), Ramiro Ugarte de la Asociación por los Derechos Civiles (Argentina)

y Guillermo Medrano de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro (Nicaragua). Los expositores se refirieron a los marcos jurídicos sobre acceso a la información pública actualmente existentes en cada uno de sus países así como a las restricciones y obstáculos con que aun se enfrentan los ciudadanos y las ciudadanas de varios países de América Latina al intentar ejercer este derecho, que es de vital importancia para el fortalecimiento de la democracia. La Alianza es una coalición regional integrada por 22 organizaciones de la sociedad civil de 18 países de la región dedicada a hacer seguimiento a los avances y retrocesos en el acceso a la información pública y a promover el respeto de este derecho en América Latina.

An illustration of a man in a dark suit standing on a green, conical hill. He is holding a large, dark, triangular megaphone to his mouth, shouting. A bright, white, conical beam of light emanates from the megaphone, illuminating the ground and the sky. The background is a textured, light blue and white sky. In the upper right corner, there is a white speech bubble with a black border containing the text 'La voz de la sociedad civil'.

**La voz
de la sociedad civil**

La OEA y los derechos humanos: participación de las organizaciones de la sociedad civil

Hugo de Zela

Jefe de Gabinete del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos,
ex Representante Permanente del Perú ante la OEA¹

La Organización de los Estados Americanos (OEA) tiene la vocación de ser, desde su creación, el principal foro político de nuestro hemisferio, y es por ello que acoge una importante agenda de temas interamericanos que van desde el fortalecimiento y la defensa de la democracia -cuya materialización más importante es la Carta Democrática Interamericana- hasta la cooperación para el desarrollo integral, pasando por la promoción y defensa de los derechos humanos y la seguridad regional.

El proceso de conformación de esta agenda ha sido largo y aún está en construcción. Así, en materia de democracia, por ejemplo, los Estados Miembros se encuentran desarrollando un diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, en el año en que se celebran sus diez años de vigencia. Del mismo modo, en materia de seguridad regional, en adición a temas tradicionales como el terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado, hoy la Organización ha incorporado en su agenda la creciente preocupación de muchos Estados sobre asuntos referidos a la seguridad pública, lo que se ha evidenciado en dos de las tres últimas asambleas generales de la organización.

Los Estados Miembros de la OEA reconocen unánimemente la importancia del sistema interamericano de derechos humanos como una de las piedras angulares de la arquitectura interamericana y como una de las características definitorias del organismo hemisférico. Los desarrollos registrados en su ámbito por sus dos órganos principales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión), han generado prestigio a nivel regional y también en otras áreas del mundo. Son reconocidos los avances que en materia de fijación de estándares internacionales para la protección de derechos humanos han originado tanto las recomendaciones de la Comisión cuanto las sentencias de la Corte.

No obstante ello, el desarrollo de las actividades regulares de ambos órganos principales del sistema interamericano de derechos humanos se ha visto cada vez más afectado por las crecientes limitaciones presupuestales. Lamentablemente, el

escaso presupuesto ordinario de la OEA, que tiene que atender un creciente número de mandatos y responsabilidades hemisféricas de muy diversa naturaleza, sin que se haya producido un incremento en su monto, no les brinda los recursos que ambos órganos requieren, lo que ha ocasionado que ambos recurran a los aportes voluntarios de diversos Estados Miembros y de observadores permanentes.

Pero considerando que inclusive con esos aportes el sistema interamericano de derechos humanos está aún lejos de obtener los recursos que requiere para funcionar eficientemente, ambos órganos han iniciado a fines del año 2010 un proceso de generación de planes estratégicos a fin de contar con mayores recursos para alcanzar un equilibrio entre la atención de sus responsabilidades regulares y los costos que ello implica. Tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han presentado sendos documentos de sustento de sus requerimientos financieros. En los documentos denominados “Lineamientos 2011-2015” y “Plan Estratégico 2011-2015”, elaborados por la Corte y por la Comisión, respectivamente, ambos órganos han presentado y fundamentado sus requerimientos financieros de corto, mediano y largo plazo a fin de brindar resultados eficientes en el campo de sus responsabilidades.

Estas preocupaciones motivaron que el pasado mes de julio, como resultado de un mandato expreso aprobado por la Asamblea General celebrada en San Salvador, el Consejo Permanente de la OEA creara 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, cuya presidencia recayó en quien escribe, a título personal, en mi calidad de Representante Permanente del Perú ante la OEA. El mandato de este Grupo es presentar al Consejo Permanente de la OEA, en diciembre próximo, recomendaciones sobre el funcionamiento de la CIDH, con el objetivo de coadyuvar al fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos.

Como es de público conocimiento, el Grupo inició sus trabajos elaborando una agenda en la que se integraron los temas que los Estados Miembros consideraron conveniente analizar a la luz de la actual coyuntura. Los Estados Miembros decidieron, asimismo, realizar una primera etapa de levantamiento de información sobre los temas identificados.

¹ El autor, en calidad de Representante Permanente de Perú ante la OEA, fue elegido como Presidente del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, desde el 13 de julio de 2011 hasta el 26 de octubre de 2011, cuando la presidencia fue asumida por el Representante Permanente de México ante la OEA.

Al efecto, los Estados Miembros consideraron que para poder cumplir el mandato recibido era necesario limitar la agenda a un número puntual de temas y abordarlos recibiendo el parecer de los principales actores del sistema interamericano de derechos humanos. El Grupo ya ha discutido todos los temas, comenzando con una consideración sobre los retos y desafíos de mediano y largo plazo de la CIDH y continuando con temas concretos tales como el nombramiento del Secretario Ejecutivo de la CIDH, las medidas cautelares, la promoción de los derechos humanos, las soluciones amistosas, las preocupaciones sobre el sistema de casos y peticiones individuales y el fortalecimiento financiero del sistema interamericano de derechos humanos.

Consciente de que es indispensable contar con toda la información necesaria, y a fin de que el Grupo pueda iniciar lo más pronto posible la formulación de sus recomendaciones al Consejo Permanente, propuse que la metodología de trabajo fuera lo más interactiva posible, de manera que permitiera fortalecer el diálogo con los actores más involucrados en el sistema interamericano de derechos humanos, lo cual fue muy favorablemente acogido por las delegaciones.

Así, el Grupo sostuvo tres diálogos con los comisionados de la CIDH y dedicó prácticamente dos de estas reuniones casi de manera exclusiva a la discusión de la reforma del artículo 11 del Reglamento de la CIDH, y una reunión adicional, con posterioridad al 143 período de sesiones de la CIDH², para que el Grupo recibiera el parecer de los comisionados sobre los demás temas de la agenda. Todas fueron experiencias muy productivas que permitieron, en el primer caso, acercar posiciones para la resolución de un asunto concreto, y en el segundo, intercambiar opiniones sobre todos los temas de la agenda del Grupo, e inclusive algunos otros, tales como la universalización de los instrumentos interamericanos de derechos humanos y el cumplimiento de las sentencias de la Corte y las recomendaciones de la CIDH.

El Grupo acogió igualmente mi propuesta de recibir los aportes que de la manera más amplia pudieran formular las organizaciones de la sociedad civil. Se diseñó entonces un esquema que permitió solicitar opiniones escritas sobre los temas de la agenda y también organizar una reunión en la sede de la OEA para que las delegaciones de los Estados Miembros pudieran dialogar con dichas organizaciones.

Este diálogo se enmarca en un proceso -iniciado hace tiempo- de participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA, que inclusive se ha normado a través de las “Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las labores de la Organización de los Estados Americanos”, que aprobó el Consejo Permanente en 1999 y que precisa

la forma en que estas organizaciones pueden actuar en el marco de este órgano y sus comisiones y grupos subsidiarios. Del mismo modo, la propia Carta de la OEA prevé la forma en que las organizaciones de la sociedad civil pueden participar en las asambleas generales de la organización.

La participación de las instituciones de la sociedad civil dedicadas a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos en las tareas del Grupo es de singular importancia pues lleva a la mesa de debates a los peticionarios de los casos ante la Comisión y la Corte, quienes traen la voz de las víctimas: de aquellas personas para quienes se ha creado el sistema interamericano, es decir, los ciudadanos de América. Es por ello que considero que es de importancia central escuchar las experiencias directas de los usuarios del sistema interamericano de derechos humanos y, especialmente, contar con su ayuda para detectar fallas en su funcionamiento. Las organizaciones de la sociedad civil tienen una experiencia y una capacidad técnica especializada que constituye un indudable aporte para los trabajos del Grupo. Sus actividades como defensores, como peticionarios y usuarios regulares brindan una perspectiva que es necesaria para hacer una evaluación equilibrada.

Por ello, teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y presupuesto, se diseñó una forma de participación de las organizaciones de la sociedad civil lo más amplia posible, que incluyera la participación de actores sociales y académicos. La primera instancia del diálogo se llevó a cabo el pasado 28 de octubre, en una sesión efectuada bajo la Presidencia del Embajador Joel Hernández, Representante Permanente de México y actual Presidente del Grupo de Trabajo. Durante esta sesión, los representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil pudieron expresar sus pareceres y propuestas sobre los temas abordados por el Grupo y otros temas que consideraron importante se tomen en consideración en el debate. Tales aportes, producto de la vivencia diaria, la experiencia y el conocimiento de las organizaciones de la sociedad civil, constituyen un elemento invaluable para ser considerado en la construcción de las recomendaciones que el Grupo de Trabajo tendrá que elevar al Consejo Permanente.

Estoy convencido que el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos transita, necesariamente, por fortalecer el diálogo más fluido posible entre los diferentes actores que participan en él. En este sentido, las posiciones encontradas que en muchas ocasiones se pueden presentar se deben, en alguna medida, a la ausencia o a la poca frecuencia de dicho diálogo. Es por ello que es necesario hacer un esfuerzo conjunto para perfeccionar y profundizar los mecanismos que faciliten la comunicación, de manera tal que ésta se pueda realizar de manera más fluida.

Tengo la esperanza de que los resultados de las tareas del Grupo de Trabajo puedan generar un mecanismo de cambios

2 El 143 período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana se celebró del 19 de octubre al 4 de noviembre de 2011.

y ajustes en el sistema interamericano de derechos humanos, que lo lleve hacia una mayor eficiencia, no solo porque reglas más claras y pre determinadas acrecentarán el compromiso de los Estados con el mismo, sino porque también sus órganos habrán tenido la ocasión de escuchar a los distintos actores y ello seguramente les permitirá ajustar procedimientos.

Por lo pronto, estimo que el proceso interactivo impulsado ha comenzado a rendir sus primeros frutos. En efecto, este proceso ha permitido que al plantearse las posiciones de manera

expresa se hayan podido limar diferencias y desencuentros que, de manera implícita, la falta de diálogo y conversación franca habían generado. El fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos pasa por su fortalecimiento financiero, es verdad, pero principalmente, por el convencimiento y adhesión a sus principios y el fortalecimiento de la confianza en su bondades para generar mejores condiciones de vida en nuestros pueblos. ■

La sociedad civil y la elección de la próxima persona a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos



En noviembre de 2011 la CIDH publicó en su página de internet la convocatoria a concurso para el cargo de Secretario Ejecutivo o Secretaria Ejecutiva de la institución. El plazo para postular estará abierto hasta el 1 de mayo de 2012. La CIDH seleccionará entre tres y cinco finalistas y publicará sus nombres y antecedentes en su página de internet, para la información y observaciones de la sociedad civil y los Estados. Luego de entrevistar a las personas escogidas como finalistas, la CIDH, por mayoría absoluta, determinará quien es la persona mas calificada y la presentará al Secretario General de la OEA, para su designación. La persona designada deberá asumir el cargo en enero de 2013, por un periodo de cuatro años, que podrá ser renovado una vez.

En agosto de 2011, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), DeJusticia, Conectas, el Instituto de Defensa Legal (IDL), la Fundación Construir y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) presentaron a la CIDH un documento con observaciones y sugerencias frente a la propuesta de la Comisión para reformar el artículo 11 de su Reglamento. La reforma, orientada a establecer un procedimiento interno para la elección de la persona que ocupará la Secretaría Ejecutiva, fue finalmente aprobada en septiembre de 2011.

El documento presentado por las organizaciones mencionadas i) señaló la importancia de garantizar un proceso de selección público y con participación de la sociedad civil en todas sus etapas; y ii) enfatizó en que, si bien es cierto que según el Estatuto de la CIDH, el Secretario General de la OEA es quien designa a la persona a cargo de la Secretaría Ejecutiva, este debe respetar el resultado del proceso interno llevado a cabo por la CIDH y que, de oponerse a la selección realizada por la Comisión, el Secretario General deberá sustentar su objeción de manera pública, oportuna y fundamentada. Las organizaciones le pidieron a la CIDH que incluyera entre los requisitos para postular, la presentación de una propuesta de plan de trabajo con un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en la región. Las organizaciones también le solicitaron a la CIDH considerar la posibilidad de organizar audiencias públicas con los y las finalistas. Insistieron en la necesidad de que la decisión final de la CIDH sea fundamentada, razonada y esté basada en información objetiva sobre las credenciales de los candidatos y las candidatas. Las mencionadas organizaciones consideran que estas propuestas contribuyen a la transparencia del proceso de selección, y en esa medida deberían ser tenidas en cuenta por la Comisión Interamericana para ser implementadas durante el proceso de selección en curso.

A pocos meses del vencimiento del plazo para la presentación de postulaciones, es preciso que las organizaciones de la sociedad civil sigan con detenimiento el proceso de selección, dada la trascendencia de la decisión final para el futuro funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva. La sociedad civil debe impulsar la presentación de candidatas y candidatos idóneos e independientes, que cuenten con alta autoridad moral y con una impecable trayectoria en el área de los derechos humanos. La sociedad civil debe contribuir a la publicidad y a la transparencia del proceso, por ejemplo, mediante la amplia difusión de los perfiles y trayectorias de los finalistas, mediante la presentación de observaciones fundamentadas y basadas en información sólida y confiable o promoviendo debates públicos con las personas seleccionadas como finalistas. ■

Comentarios sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de discusión para el fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Equipo DPLF

A penas formado el Grupo de Trabajo Especial encargado de revisar el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), seis organizaciones de la sociedad civil de la región consideraron relevante hacer seguimiento de manera coordinada a todo el proceso, teniendo en cuenta que el clima de descontento de varios Estados con la Comisión Interamericana podría propiciar un debilitamiento de sus mecanismos de actuación. Así, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) de Colombia, la Fundación Construir de Bolivia, Conectas Direitos Humanos de Brasil y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) de Estados Unidos (en adelante, “las seis organizaciones”), iniciaron una labor de seguimiento, en primer lugar, de las discusiones del Grupo de Trabajo, que se llevaron a cabo entre julio y diciembre de 2011. Los esfuerzos de las seis organizaciones se sumaron a los emprendidos por otras organizaciones de la sociedad civil nacional y regional, que también llevaron a cabo gestiones en el mismo sentido, como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas.

Durante los primeros meses del proceso, representantes de las seis organizaciones sostuvieron numerosas reuniones con representantes y funcionarios de las misiones ante la OEA y de las cancillerías, con el objetivo de solicitar un amplio acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los debates del Grupo de Trabajo en todas las etapas, que permitiera espacios de participación real; posteriormente, las reuniones también tuvieron como objetivo incidir ante el Grupo de Trabajo en asuntos específicos relacionados con el funcionamiento de la CIDH, que fueron surgiendo conforme avanzaban los debates. Desde un primer momento, la sociedad civil planteó abiertamente la necesidad de que la OEA garantizara un espacio formal e institucional de participación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en presentar sus perspectivas y recomendaciones sobre los temas de agenda de este Grupo de Trabajo.

Desde el inicio, las seis organizaciones le enviaron a los Estados un mensaje claro: las recomendaciones de este Grupo de Trabajo no deberían ir en detrimento ni de la independencia

y la autonomía de la CIDH ni de las importantes actividades que cumple este órgano, mediante sus diversos mecanismos, para proteger los derechos humanos en la región.

Una de las primeras actividades que las seis organizaciones realizaron fue la preparación y presentación de comentarios a la propuesta de reforma del artículo 11 del Reglamento de la CIDH, adoptada por este órgano para la elección de la persona que remplazará a su actual Secretario Ejecutivo [ver recuadro]. Tras la polémica desatada por la reforma de este artículo¹, las seis organizaciones presentaron al Grupo de Trabajo un documento que contiene una opinión calificada, basada en su experiencia como organizaciones usuarias del Sistema, sobre el procedimiento propuesto por la CIDH para regular la elección de quien remplazará al Secretario Ejecutivo actual². Este documento fue publicado en la página oficial del Grupo de Trabajo y enviado a todas las misiones ante la OEA, a los miembros de la CIDH y a su Secretaría Ejecutiva.

Los distintos espacios de participación

La presidencia del Grupo de Trabajo, inicialmente a cargo del entonces Embajador de Perú ante la OEA, Hugo de Zela, sometió a consideración del resto de los Estados la realización de un diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y Estados, que tendría lugar en el seno de la OEA, con el objetivo de garantizar a la sociedad civil especialista y con experiencia en el tema una oportunidad para presentar sus opiniones sobre cada uno de los temas

1 Nota de edición: Ver, en esta misma revista, Victoria Amato, *Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

2 Ver: Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, *Comentarios a la propuesta de reforma del artículo 11 del reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos elaborados por el Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (Argentina), la Fundación Construir (Bolivia), Conectas Direitos Humanos (Brasil), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia (Colombia), el Instituto de Defensa Legal, IDL (Perú) y la Fundación para el Debido Proceso Legal, DPLF, (Estados Unidos) (Adhesión de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú)*, Doc. GT/SIDH/INF. 2/11 add. 1, 2 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp> y en: <http://www.dplf.org>

de agenda del Grupo de Trabajo. En un principio, la presidencia se enfrentó con la negativa de varios Estados que manifestaron resistencias ante tal escenario. Frente a esta situación, varias organizaciones de la sociedad civil realizaron gestiones con distintas misiones y con autoridades de la OEA para convencer a los Estados de la importancia de escuchar a la sociedad civil en el marco de un diálogo formal cuya realización tuviera lugar durante el periodo de sesiones de la CIDH en octubre de 2011. Esta oportunidad permitiría aprovechar la presencia en Washington D.C. de numerosas organizaciones de la región usuarias del Sistema, que estarían en la ciudad con ocasión de las audiencias públicas de la CIDH. “Esto terminará resultando en un espacio para que vengan a hacer sus mini audiencias con nosotros”, expresó un alto funcionario de la OEA para justificar su negativa a un diálogo en el formato y oportunidad propuestos.

Gracias a las gestiones de varias organizaciones de la sociedad civil involucradas en el seguimiento del proceso, al apoyo de la presidencia del Grupo de Trabajo y de algunos Estados, finalmente la propuesta fue aceptada y la sociedad civil fue convocada oficialmente para participar en un diálogo formal con el Grupo de Trabajo a fines de octubre, en la semana de las audiencias ante la Comisión. Previa aprobación de los Estados, el espacio estuvo abierto tanto a organizaciones registradas para participar en las actividades de la OEA como a aquellas que no lo están. El proceso de registro y aprobación se completó sin mayores sobresaltos, con la excepción de una organización de Panamá, que por razones que no quedaron claras, no contó con la aprobación de su país y no pudo participar.

El formato de este diálogo permitió una presentación oral por parte de representantes de las organizaciones de la sociedad civil sobre uno de los temas de agenda del Grupo de Trabajo así como la entrega de un documento escrito con una extensión no mayor de dos mil palabras. Aquellas organizaciones que no pudieron viajar a Washington D.C. tuvieron la oportunidad de enviar sus observaciones y recomendaciones por escrito, pero no contaron con la posibilidad de participación remota en el diálogo. Con el argumento de la falta de fondos, la OEA decidió no ofrecer la tecnología requerida para la participación remota de organizaciones que se encontraban en los diferentes países de la región. De esta manera, quienes no estaban presentes en Washington D.C. sólo pudieron seguir el diálogo por internet, pero no pudieron intervenir.

Katya Salazar, Directora Ejecutiva de DPLF, realizó una presentación sobre la práctica de las medidas cautelares de la CIDH como un mecanismo que ha permitido salvar vidas; se refirió a los desafíos que este mecanismo presenta actualmente, habida cuenta de los nuevos escenarios de violaciones de derechos humanos existentes en la región. Representantes del CELS y de Dejusticia también realizaron presentaciones sobre el rol de la CIDH de promoción de los derechos humanos, que era

otro de los temas de agenda del Grupo de Trabajo. Asimismo, las seis organizaciones aprovecharon este espacio para presentar a los Estados un informe escrito, con una opinión especializada sobre algunos de los puntos de agenda, tales como la facultad de la CIDH de otorgar medidas cautelares, las funciones de promoción y protección de los derechos humanos de la CIDH, el rol del capítulo IV del informe anual y el cumplimiento efectivo de las decisiones de los órganos del SIDH³. El análisis y las recomendaciones contenidas en este documento fueron compiladas con recomendaciones formuladas por otras organizaciones de la sociedad civil y entregadas a cada uno de los miembros del Grupo de Trabajo, de manera que los pudieran tener en cuenta para los futuros debates⁴.

La reunión de octubre de 2011 fue la única oportunidad durante todo el proceso de reflexión de contar con un espacio formal que permitiera el diálogo entre la sociedad civil y los Estados así como la presentación de recomendaciones a los 35 Estados de la OEA sobre el funcionamiento de la CIDH. En cuanto a la calidad de este espacio, la presencia de los Estados fue escasa; la mayoría de los embajadores estuvo ausente, lo que evidenció que son pocos los países que realmente tienen interés en escuchar las propuestas de la sociedad civil. En consecuencia, el intercambio de opiniones entre sociedad civil y Estados de la OEA fue prácticamente inexistente. Durante la reunión, que se prolongó durante todo un día, fueron escasas las reacciones de los Estados ante las intervenciones de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Respecto de otros espacios de participación no formal y acciones de incidencia, a lo largo de estos meses DPLF, en representación de las seis organizaciones, gestionó y participó

3 Ver: Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, *Recomendaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), Conectas Direitos Humanos, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Instituto de Defensa Legal (IDL), Due Process of Law Foundation (DPLF) y Fundación Construir a las que se adhieren: Asociación Interamericana para la defensa del ambiente, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Corporación Humanas, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y Justiça Global (Resumen Ejecutivo)*, Doc. OEA/Ser.G. GT/SIDH/INF. 22/11 add. 1, 9 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp> y en: <http://www.dplf.org>

4 Ver: Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, *Compilación de las recomendaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre los temas del Grupo de Trabajo (Incluye los textos remitidos al Departamento de Asuntos Internacionales por las Organizaciones de la Sociedad Civil en respuesta a la convocatoria abierta con plazo 31 de octubre de 2011 y las presentaciones realizadas ante el Grupo de Trabajo en su reunión con las Organizaciones de la Sociedad Civil del 28 de octubre de 2011)*, Doc. OEA/Ser.G. GT/SIDH-11/11 rev. 1, 21 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

en numerosas reuniones con embajadores y embajadoras, altos funcionarios de la OEA, integrantes de la CIDH y funcionarios y funcionarias de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, con el objetivo de intercambiar información y opiniones sobre el proceso de reflexión, particularmente sobre los temas más sensibles de la agenda. Mediante estas acciones también se buscó coordinar esfuerzos y proponer soluciones para algunos de los problemas y desafíos que fueron surgiendo de los mismos debates.

Es importante destacar que el seguimiento realizado por DPLF a los debates del Grupo de Trabajo, unido a los esfuerzos de otras organizaciones de la sociedad civil de la región, permitió difundir entre ellas información permanente respecto del avance o retroceso de las discusiones del Grupo de Trabajo sobre los temas más importantes bajo estudio. Esta labor activó el debate sobre algunos puntos sensibles y, sobre todo, ayudó a las organizaciones de la sociedad civil que no podían estar presentes en Washington D.C. a diseñar y afinar sus labores de incidencia frente a sus gobiernos, la prensa y otras audiencias relevantes.

En diciembre de 2011, el Grupo de Trabajo, luego de llegar a un consenso sobre el contenido y las recomendaciones dirigidas a la CIDH, presentó un informe con recomendaciones al Consejo Permanente. Días antes, las seis organizaciones publicaron un documento que refleja su posición sobre el contenido del informe y sus principales recomendaciones⁵. El documento, que contó con la adhesión de más de veinte organizaciones de la región, fue enviado a los Estados miembros de la OEA, al Secretario General de la Organización y a los integrantes de la CIDH, entre otras audiencias. El texto reconoce los resultados positivos del proceso de reflexión y los compromisos asumidos por los Estados para fortalecer financieramente a la CIDH, pero expresa preocupación por algunas recomendaciones que podrían representar un debilitamiento del trabajo de la CIDH. Algunas de ellas, quizás las que generaron el debate más acalorado en los días previos a la presentación del documento final por parte del Grupo, fueron aquellas propuestas por Ecuador, dirigidas a debilitar la Relatoría para la Libertad de Expresión y la propia CIDH. La acción coordinada de las organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como regional, la presión de la prensa nacional e internacional y el involucramiento de otros actores preocupados por el tenor de las propuestas de Ecuador determinaron que, en la sesión del Consejo Permanente en la que se debía aprobar el informe final, la mayoría de los Estados proclamaran su apoyo irrestricto a la importante labor de la Relatoría y a la independencia y autonomía de la CIDH

Conclusiones

Como se señaló al inicio de este artículo, la relevancia de los temas que el Grupo de Trabajo Especial se propuso evaluar hizo evidente, desde un comienzo, la necesidad de un seguimiento coordinado a todo el proceso desde la sociedad civil y la búsqueda de espacios de participación, diálogo y consulta sobre los temas más polémicos.

Este proceso de reflexión permite extraer algunas conclusiones: la definición de la agenda temática del Grupo de Trabajo no contó con la participación de la sociedad civil, con lo cual, el proceso mismo y los Estados de la OEA, al definir de manera unilateral los temas a ser discutidos, perdieron dos importantes posibilidades: llevar adelante un proceso democrático y participativo desde su génesis y nutrirse de la opinión especializada de importantes actores del Sistema, como son los usuarios del mismo, cuyos aportes para la definición de la agenda podrían haber enriquecido enormemente los debates. En lo que respecta a los espacios posteriores de participación formal, como fue señalado, el entusiasmo e interés de las organizaciones de la sociedad civil por participar fue proporcionalmente inverso al interés de los Estados por escuchar. Continúa siendo una tarea pendiente de la OEA lograr que los espacios formales de participación de la sociedad civil sean foros en los que tenga lugar un verdadero intercambio de opiniones.

Finalmente, y no obstante las deficiencias señaladas, lo observado tanto en el proceso como en los resultados finales, ha permitido comprobar una vez más la importancia del escrutinio público de las discusiones sobre asuntos tan importantes y trascendentales como los relacionados con el sistema interamericano de derechos humanos en particular y, de manera más general, con las acciones de la propia Organización de los Estados Americanos. Durante los trabajos del Grupo, los Estados se sintieron observados, lo cual, sin duda, contribuyó a que tanto las discusiones que tuvieron lugar al interior del Grupo de Trabajo como las recomendaciones que finalmente se formularon estuvieran enmarcadas en el respeto de la independencia y la autonomía de la CIDH. Es entonces crucial que cada vez haya más organizaciones de la sociedad civil que se involucren en las actividades y labores de la OEA y que hagan seguimiento a sus debates. La sociedad civil continuará atenta a la evolución de futuras discusiones sobre el funcionamiento de la CIDH. ■

⁵ Ver, en esta revista, *Posición de organizaciones de la sociedad civil sobre el informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a aportes@dplf.org.

Organizaciones de sociedad civil de las Américas presentan su posición sobre el informe final elaborado por el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH

**Instituto de Defensa Legal (IDL), Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS),
Fundación para el Debido Proceso (DPLF), DeJusticia, Conectas Direitos Humanos
y Fundación Construir**

Las organizaciones de la sociedad civil (en adelante “OSC”) firmantes, elaboramos este documento en respuesta al informe final elaborado por el Grupo de Trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de derechos humanos (en adelante CIDH o Comisión) para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante Sistema o SIDH) y hecho público el pasado 14 de diciembre de 2011.

Reconocemos y valoramos los aportes del documento de cara a las distintas acciones que los Estados consideran que deben implementarse para mejorar el funcionamiento de la CIDH. Sin embargo, resulta de suma preocupación que varias de las recomendaciones incluidas en el informe puedan ser el punto de partida para un proceso de debilitamiento del SIDH. Al hacer pública su preocupación respecto del funcionamiento de la CIDH, algunos estados expresaron críticas relacionadas con el envío de casos a la Corte y otro tipo de resoluciones que la CIDH adoptó en el cumplimiento de su rol de protección. En ese sentido, creemos que una discusión en esos términos puede transformarse en un proceso que disminuya o limite la capacidad de protección de la CIDH, afectando así al Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su conjunto.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que el informe final del Grupo de Trabajo recoge posturas que fueron planteadas por algunos Estados casi al final del proceso de reflexión y cuando ya las organizaciones de la sociedad civil no teníamos posibilidad de interacción alguna, presentamos nuestras observaciones respecto de dichos planteamientos finales por este medio, no sin antes hacer una breve referencia al contexto en que este proceso de reflexión se llevó a cabo.

1. Contexto

Sin ánimo de desconocer la sinceridad de aquello que expresan los Estados pero sin soslayar posturas que nos parecen preocupantes, las organizaciones de derechos humanos firmantes de este documento consideramos que la postura de los Estados debe ser consecuente con el objetivo declarado: fortalecer el SIDH y apuntalar la tarea que hasta hoy ha desarrollado la CIDH¹. Para ello, deben materializar en actos sus pretensiones de mejoramiento, lo que implica –sobre todo– comprometerse a asegurar un mejor y mayor cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, ya sea en relación con las peticiones individuales como con las recomendaciones generales.

Sin embargo, de un primer análisis de las recomendaciones y los destinatarios de las mismas, vemos que la principal preocupación del Grupo de Trabajo ha sido analizar cómo mejorar el trabajo de la CIDH y no evaluar el desempeño que los Estados tienen dentro del sistema de protección, lo que no resulta coherente con el rol que los propios Estados reconocen que deben jugar en la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio. Creemos que esta posición, en el contexto antes señalado, puede ser vista como una interpe-lación de los Estados a la CIDH.

¹ Existe, declarado o no, un cierto contexto de enfrentamiento de algunos Estados en contra de la CIDH. Incluso, en los últimos dos meses, hubo por parte de presidentes y/o altos funcionarios de países de la región declaraciones públicas en contra de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, personalizando las críticas en vez de mantenerlas en el plano institucional, como es lo adecuado.

Por esa razón, exhortamos a los Estados miembros de la OEA a que, de continuar en este proceso de discusión, encaren motu proprio aquellas acciones que dependen principalmente de ellos y que tienen directa relación con el fortalecimiento del SIDH, tales como la incorporación integral al sistema de protección con la ratificación de la CADH y el sometimiento a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el mejoramiento de la situación presupuestaria de la CIDH y la Corte y la implementación de mecanismos para dar cumplimiento y seguimiento a las recomendaciones de ambos órganos, por citar algunos ejemplos.

En el documento elaborado por el Grupo de Trabajo se desarrollan aspectos que nos parecen fundamentales. En el presente documento solo haremos algunos comentarios de manera general, teniendo en cuenta que adjunto presentamos un cuadro donde abordamos cada una de estas recomendaciones de manera particular y en detalle.

2. Sobre las recomendaciones del Informe Final

Respecto de las recomendaciones que celebramos, esperamos que se puedan materializar aquellas tendientes a fortalecer financieramente a la Comisión y a la Corte IDH, lo que repercutiría positivamente en el funcionamiento de ambos órganos, especialmente en las demoras en la notificación, calificación o solución de una petición, todos ellos problemas vinculados a la escasez de recursos para contar con más personal o recursos para realizar más visitas in loco, informes de caso o temáticos, o audiencias públicas, entre otras actividades.

También nos parece oportuno el intento de avanzar hacia una presidencia permanente, teniendo en cuenta que los actuales retos del SIDH aconsejan claramente dar inicio al tránsito hacia comisionados y jueces permanentes, a tiempo completo. Del igual modo, entendemos el llamado a lograr la universalidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

No queremos dejar de señalar que celebramos que los Estados hayan hecho mención expresa a la importancia que reviste para un sistema de protección la autonomía e independencia de sus órganos, así como su carácter subsidiario atento a que la responsabilidad principal en la vigencia de los derechos humanos en todos y cada uno de los países de las Américas le compete a los Estados miembros de la OEA.

Sin embargo, no podemos dejar de señalar nuestra preocupación por la existencia de un evidente desbalance entre el número de recomendaciones dirigidas a los Estados y las dirigidas a la CIDH en la sección de medidas cautelares de este informe. En este sentido, nos preocupa especial-

mente que ninguna de las recomendaciones a los Estados les recuerda que estas son de cumplimiento obligatorio. Nuestra preocupación se basa en el alto nivel de incumplimiento de las decisiones de la CIDH pero también en recientes interpretaciones de actores estatales dirigidas a desconocer la obligatoriedad de las mismas.

En relación con las medidas cautelares, queremos mencionar también que si bien coincidimos respecto de la necesidad de precisar o definir mejor los criterios o parámetros objetivos para el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de las mismas, el informe incluye algunas recomendaciones tendientes a debilitar su uso, privando a las personas de un mecanismo que ha demostrado ser eficaz y un recurso para procurar salvar vidas. Un ejemplo de esto es la recomendación de “abstenerse de adoptar o mantener medidas cautelares cuando la Corte IDH haya rechazado una solicitud de medidas provisionales sobre la misma situación”. Esto confunde las medidas cautelares con las medidas provisionales asignándoles equivocadamente el mismo estándar de prueba.

Tampoco podemos ocultar la preocupación que nos causan los términos en que se inscribe la búsqueda de un “mayor equilibrio entre la promoción y la protección de todos los derechos humanos”. Nadie se opone a que la CIDH juegue un papel más proactivo en la promoción de los derechos humanos, pero no puede soslayarse que este equilibrio debe buscarse en un escenario de escasez financiera. En este esquema, las organizaciones que suscriben este documento consideran que la decisión de hacia dónde destinar los escasos recursos con los que se cuenta es claramente de la CIDH.

También nos causa preocupación la recomendación de “incorporar todos los informes de las relatorías en un capítulo único de su informe anual”. Como es de público conocimiento, desde hace más de 12 años la Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH es la única que elabora y difunde un informe anual de manera autónoma sobre el estado de este derecho en el hemisferio. Esta información es -justamente por su grado de detalle y profundidad- una herramienta muy importante para conocer la situación del hemisferio, identificar los principales problemas y mejorar los estándares del derecho a la libertad de expresión en la región. Si lo que se pretende es la igualdad en los informes de todas las relatorías, consideramos que el camino debería ser que todas las relatorías elaboren y publiquen un informe con las características del que actualmente hace el de la mencionada relatoría en vez de desalentar una herramienta que ha demostrado ser efectiva y útil. Sugerir la incorporación del informe de la Relatoría especial para la libertad de expresión al informe anual de la CIDH podría implicar un retroceso en el trabajo de esta relatoría. Las organizaciones firmantes del

presente documento consideramos que esta recomendación va en contravía de un proceso real de fortalecimiento del SIDH y esperamos que la CIDH no la tome en cuenta.

En el mismo sentido, consideramos que la recomendación de “asignar recursos adecuados, suficientes y balanceados a todas sus relatorías, grupos de trabajo y unidades...” debe entenderse en el contexto de una CIDH que cuenta con diversas relatorías, grupos de trabajo y unidades y con solo una relatoria de carácter permanente, con estructura operativa propia y con independencia funcional, que opera dentro del marco jurídico de la CIDH por decisión de la CIDH y con el respaldo unánime de los Estados². En ese sentido, consideramos que esta recomendación debe ser interpretada como la necesidad de que todas las relatorías, grupos de trabajo y unidades de la CIDH cuenten con recursos adecuados y suficientes para llevar a cabo sus tareas y de ninguna manera como un llamado a cortar, limitar o reducir recursos de una relatoria, grupo de trabajo o unidad para favorecer a otra.

Asimismo, queremos llamar la atención sobre la recomendación relativa al “establecimiento de un Código de Conducta que regule la gestión de las Relatorías de la CIDH, para asegurar la coordinación que debe existir entre dichos mecanismos y los Estados”. Las organizaciones que suscribimos este documento consideramos esta recomendación innecesaria toda vez que la actuación de las relatorías ya se encuentra regulada por el Reglamento, el Estatuto y las prácticas de la CIDH.

Por otra parte, hay ciertas recomendaciones que si bien se refieren a aspectos que son centrales -como las demoras en la tramitación de las peticiones individuales o la importancia de los procesos de solución amistosa- adolecen de estar dirigidas principalmente a la CIDH y no los Estados y a la responsa-

bilidad que ellos tienen en relación con estas debilidades. En ese sentido, también resulta alarmante que no haya en el documento ninguna recomendación dirigida a los Estados acerca del cumplimiento efectivo e implementación de las decisiones de los órganos del SIDH o sobre la mayor disponibilidad de los Estados y la construcción de voluntad política real de resolver los casos mediante soluciones amistosas. Como las organizaciones firmantes ya mencionamos en el documento anterior enviado al Grupo de Trabajo, lograr que las decisiones de los órganos del SIDH se cumplan es un enorme desafío que corresponde esencialmente a los Estados y en el que no sólo están en juego los derechos vulnerados a las víctimas en cada caso, sino también la legitimidad de los propios órganos de protección.

Por último, en relación a las recomendaciones en torno al Capítulo IV del informe anual de la CIDH, consideramos que hoy constituye una herramienta muy útil para hacer visible la situación de aquellos Estados miembros que más dificultades muestran para lograr la vigencia y protección de los derechos humanos y la democracia en el hemisferio.

3. Conclusión

El presente documento tiene por finalidad hacer llegar a los Estados nuestras observaciones y recomendaciones al contenido del informe presentado, el cual será nuevamente tratado en la próxima sesión del Consejo Permanente a realizarse el 25 de enero del presente año. Copia de este informe será entregado también a los miembros de la CIDH. Como organizaciones usuarias del sistema interamericano y representantes de víctimas, y entendiendo además que la CIDH es un órgano autónomo e independiente de la OEA nos sentimos en la obligación de instar a la CIDH a que se pronuncie sobre el informe final del Grupo de Trabajo.

Esperamos que nuestro análisis de las recomendaciones formuladas sea considerado de cara a futuros debates sobre el SIDH. De igual manera, instamos a los Estados a que, en toda discusión que atañe al funcionamiento del sistema interamericano se incluyan espacios de consulta adecuados con las organizaciones de la sociedad civil y otros usuarios del sistema interamericano. ■

2 La iniciativa de la CIDH de crear una Relatoría Especial de carácter permanente encontró pleno respaldo en los Estados Miembros de la OEA. Durante la Segunda Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron el papel fundamental que tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y manifestaron su satisfacción por la creación de la Relatoría Especial. En la Declaración de Santiago, adoptada en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron lo siguiente: “Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental [para la defensa de los derechos humanos] y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos” y elaboraron un plan de acción para impulsar dicho compromiso. Al respecto, ver: Declaración y Plan de Acción de Santiago. Segunda Cumbre de las Américas, 18-19 de abril de 1998, Santiago, Chile. En: Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago. Volumen I. Oficina de Seguimiento de Cumbres, OEA. Más información disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=52&IID=2>.



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a aportes@dplf.org.

Mecanismos de denuncia de violaciones de derechos humanos cometidas por empresas transnacionales en América Latina



Entre el 10 y el 13 de octubre de 2011 se llevó a cabo en Lima el evento presencial con el que finalizó el segundo curso virtual sobre *Mecanismos de denuncia 2011 – Empresas Transnacionales y Derechos Humanos*, financiado y organizado por MISEREOR (Obra episcopal de la iglesia católica alemana para la cooperación al desarrollo), con el apoyo de DPLF en la definición de la agenda temática y en la presentación de algunos de los temas.

El curso taller tenía como objetivo fortalecer las capacidades de los y las asistentes en el uso de mecanismos legales e institucionales, tanto nacionales como internacionales, para denunciar las violaciones de derechos humanos en que puedan incurrir las empresas transnacionales dedicadas a la realización de proyectos de infraestructura o de explotación de recursos naturales en territorios indígenas, de comunidades afro descendientes o campesinas. Al curso taller asistieron defensores y defensoras de derechos humanos -en especial del medio ambiente y de los derechos de los pueblos indígenas- provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Perú.

Las expertas y expertos invitados abordaron en sus exposiciones la estructura, el funcionamiento y el uso que se puede hacer de los mecanismos de los sistemas de protección de derechos humanos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, para enfrentar este tipo de situaciones. Los expertos y expertas también abordaron el rol de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y BID) y los mecanismos que tienen contemplados para recibir denuncias de este tipo. Asimismo, abordaron el rol de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y el mecanismo que esta consagra para canalizar las quejas relacionadas con las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas provenientes de algunos de sus países miembros. Entre los expertos y expertas se encontraban: Corne-

lia Heydenreich de Germanwatch (Alemania), Claudia Müller-Hoff del Centro Europeo para los derechos humanos y constitucionales (Alemania), Carlos López de la Comisión Internacional de Juristas (Suiza), Elizabeth Salmón de la Universidad Católica (Perú) y María Clara Galvis de DPLF (Washington D.C.).

El curso taller resultó un espacio muy importante de reflexión regional sobre el impacto de la extracción de recursos naturales en países con legislaciones muy sólidas para promover la inversión privada y el desarrollo económico pero muy débiles para proteger el medio ambiente y los derechos de aquellos grupos más vulnerables que podrían verse afectados por estas actividades. La reunión sirvió también para conocer los importantes avances que ha habido en el derecho internacional de los derechos humanos dirigidos a establecer la responsabilidad de las empresas -y no únicamente de los Estados- por violaciones de derechos humanos. En la medida en que esta es una discusión relativamente reciente, actividades de reflexión como esta son de extrema importancia.



**El presupuesto
para el funcionamiento
de la CIDH**

Los desafíos presupuestarios y financieros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA

María Claudia Pulido

Abogada, Especialista principal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) fue creada en 1959 por la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la misión de promover y proteger los derechos humanos en la región². Sus mandatos principales consisten en supervisar la situación general de derechos humanos en los Estados miembros, atender las denuncias de personas o grupos de personas que reclaman la responsabilidad de los Estados por violaciones de sus derechos, mediante el sistema de casos individuales, y promover la conciencia de los derechos humanos, incluso mediante enfoques temáticos³. Asimismo, la CIDH tiene el mandato de brindar asesoría especializada a los Estados miembros de la Organización en estas materias. El Estatuto de la CIDH estableció la creación de una unidad funcional o secretaría, a la que se dotaría de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus mandatos⁴.

Para tener una idea del volumen de trabajo de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, derivado de los mandatos señalados anteriormente, basta mencionar algunos indicadores claves del sistema de casos individuales. En la actualidad existen alrededor de 7.500 asuntos pendientes ante la CIDH: 6.000 en la etapa de

estudio inicial de la petición; 1.000 en la etapa de admisibilidad y 500 en la etapa de fondo. En los últimos cinco años la Comisión ha recibido un promedio de 1.500 peticiones por año. En ese mismo período, la CIDH ha recibido un promedio anual de 320 solicitudes de medidas cautelares, las cuales, debido a que se refieren a situaciones que revisten gravedad y urgencia, deben ser evaluadas y decididas a la mayor brevedad. Adicionalmente, la Comisión debe dar seguimiento a la situación de derechos humanos en los 35 países de la región, así como a los asuntos relacionados con los enfoques temáticos que ella misma ha priorizado y a los que surgen de los mandatos de los órganos políticos de la OEA y de las Cumbres de las Américas.

Para la ejecución de los mandatos de la CIDH en 2011, la Asamblea General de la OEA autorizó una asignación presupuestal de \$4'329.800 dólares, lo que representa el 5% del presupuesto general de la OEA. Esta asignación comprende dos grandes rubros: gastos de personal y gastos de funcionamiento. En relación con los primeros, para 2012 la Asamblea General aprobó 32 cargos para la CIDH, de los cuales 17 son para abogados o abogadas. De no contar con recursos externos, este equipo estaría a cargo de toda la sustanciación del mandato de la CIDH. Para los gastos de funcionamiento, la Asamblea General destinó la suma de \$946.000 dólares.

Al explicar su situación financiera ante los órganos políticos de la OEA, la CIDH ha advertido reiteradamente que los recursos otorgados por el fondo regular para gastos de funcionamiento son del todo insuficientes. En la práctica, dichos recursos solamente alcanzan para sufragar algunos de los gastos básicos de la CIDH, como la celebración de dos de los tres períodos de sesiones; las becas de promoción "Rómulo Gallegos"; los servicios de comunicaciones, los útiles de oficina y algunos costos de las publicaciones. En consecuencia, quedan por fuera del fondo regular actividades cruciales para el cumplimiento de los mandatos de la CIDH, como la preparación de estudios especiales solicitados por la Asamblea General; la realización de visitas; la realización de otras actividades de promoción, como talleres, seminarios y cursos; la participación en las audiencias y en otras actividades relacionadas con su intervención ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el tercer período de sesiones de la CIDH y el funcionamiento de las relatorías temáticas.

Los esfuerzos de la Comisión para obtener los recursos

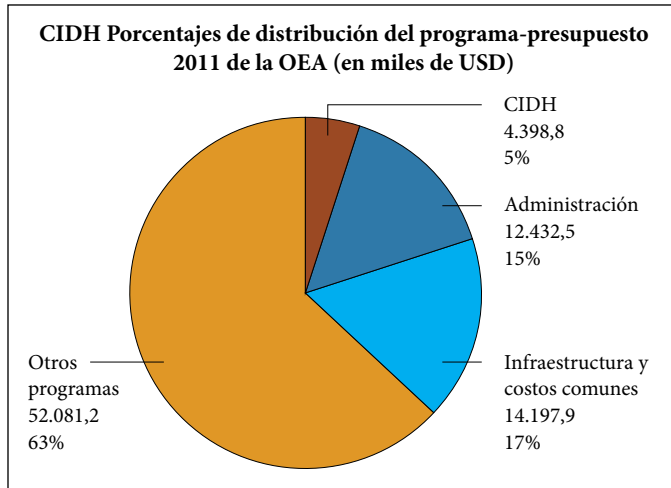
1 Las opiniones expresadas en este documento son las de la autora y no necesariamente representan las de la Secretaría General de la OEA, la OEA ni los Estados Miembros de la OEA.

2 El artículo 106 de la Carta de la OEA de 1948 dispuso la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos con las funciones principales de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esa materia; igualmente dispuso que su estructura, funciones y procedimientos se determinarían mediante una convención interamericana sobre derechos humanos. La CIDH fue establecida mediante una resolución adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Santiago, Chile, en 1959, e inició su trabajo en 1960.

3 La CIDH ha creado relatorías temáticas sobre 1) los derechos de las mujeres, 2) los derechos de los niños y las niñas, 3) los derechos de las personas privadas de libertad, 4) los derechos de los afrodescendientes, 5) los derechos de los pueblos indígenas, 6) los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias y 7) los defensores y defensoras de derechos humanos. Asimismo, cuenta con una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y recientemente creó, en la Secretaría Ejecutiva, una unidad sobre los derechos de los miembros de la comunidad LGTBI.

4 El artículo 21 del Estatuto de la CIDH, aprobado mediante la Resolución No. 447, adoptada por la Asamblea General de la OEA el 31 de octubre de 1961, establece que los servicios de secretaría de la Comisión estarán a cargo de una unidad administrativa especializada, la cual dispondrá de los recursos y del personal necesarios para cumplir las tareas que le encomienda la Comisión.

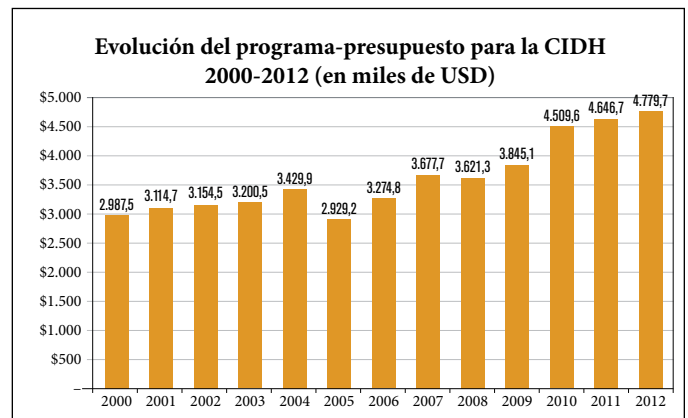
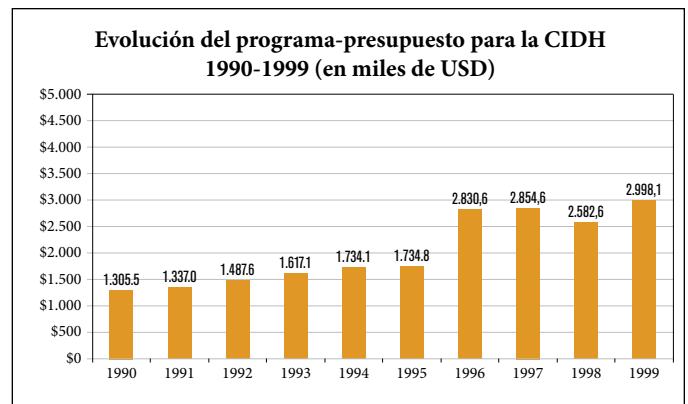
que le permitan cumplir a cabalidad sus mandatos han estado dirigidos al aumento del fondo regular y a la consecución de recursos externos.



En el ámbito político, la protección y promoción de los derechos humanos en la región ha sido definida como uno de los cuatro pilares de la OEA. Sin embargo, y pese a las sucesivas resoluciones de la Asamblea General, que desde 1999 han afirmado que el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos es prioritario, lo cierto es que esa voluntad política no se refleja en la distribución de los recursos del presupuesto de la Organización.

En lo que tiene que ver con la CIDH, si bien en 1995 se registró un incremento equivalente a un 63% del presupuesto regular asignado a ella, durante los primeros cuatro años de la década del 2000, la tasa de crecimiento anual se desaceleró. En efecto, en 2005 el presupuesto aprobado disminuyó un 15% en comparación con el del año inmediatamente anterior, para reactivarse lentamente entre 2006 y 2009. En 2010 se registró el aumento más significativo de la pasada década. Durante los últimos tres años se han registrado leves incrementos, pero se han mantenido fijos los recursos destinados a los gastos de funcionamiento.

Al mismo tiempo, y frente a la insuficiencia del fondo regular, el aumento de la demanda de protección por parte de víctimas y peticionarios, el preocupante atraso en el estudio y resolución de los asuntos pendientes y los nuevos mandatos otorgados por la Asamblea General, a finales de los 90 la Comisión decidió ampliar las fuentes de cooperación externa, que hasta entonces provenía exclusivamente de contribuciones voluntarias de países de la región, como Estados Unidos, que por muchos años fue el principal contribuyente de la CIDH. Para ello, inicialmente se presentaron proyectos de carácter temático, que permitieron la entrada de la cooperación proveniente de algunos países observadores de la Organización, y, posteriormente, mediante una estrategia de captación de fondos dirigidos al fortalecimiento de sus capacidades de promoción

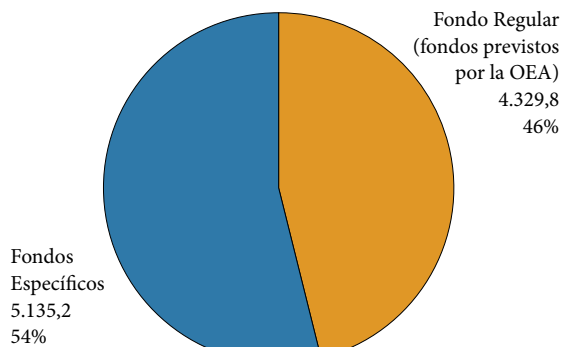


y protección, se amplió el espectro de socios de la cooperación. Los recursos provenientes de esta última estrategia permitieron i) enfrentar el atraso procesal, particularmente en la etapa inicial del procedimiento, ii) avanzar en el fortalecimiento institucional, mediante el desarrollo de plataformas informáticas orientadas a la digitalización del procedimiento ante la CIDH y iii) reorganizar la Secretaría Ejecutiva. Esto último se llevó a cabo con la designación de una gerencia media, la uniformidad de los métodos de trabajo, la conformación de unidades de gestión y una distribución de los asuntos basada en criterios geográficos, procesales y temáticos, para lo cual se crearon cinco secciones regionales y grupos de trabajo especializados, adicionales a los equipos de trabajo de las relatorías temáticas existentes.

Hoy en día, el 50% del presupuesto de la CIDH, que asciende aproximadamente a unos \$10.000.000, depende de las contribuciones voluntarias y de proyectos específicos con financiación externa. En consecuencia, la mitad de la planta de personal de la CIDH y la mitad de las actividades de seguimiento, defensa y promoción de derechos humanos están financiadas por este tipo de recursos.

Esta modalidad de funcionamiento ha permitido a la Comisión aumentar sus niveles de producción en todos los ámbitos. El atraso en la etapa de estudio se redujo de 50.2 meses, en 2007, a 27 meses al finalizar el 2011. El número de peticionarios que accedieron al sistema interamericano aumentó: en 2002 se abrieron 83 peticiones a trámite, mientras que en 2010

Fuentes de financiamiento para apoyar actividades de la CIDH durante 2011 (en miles de USD)



se abrieron 275 peticiones. El número de casos sometidos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos también aumentó: en 2002 fueron sometidos siete casos al tribunal regional, en tanto que en 2010 se presentaron 16. Igualmente, aumentó el número de informes con estándares y recomendaciones dirigidos a proteger grupos históricamente discriminados: por ejemplo, la preparación, publicación y distribución de los 22 informes temáticos aprobados por la CIDH en los últimos cinco años fue financiada con fondos específicos⁵.

Sin embargo, la naturaleza de ese tipo de fondos no permite la planificación adecuada del trabajo de la CIDH a mediano y largo plazo. De esta manera, en el contexto de la grave crisis financiera que agobia a la OEA y dada la rigidez comprobada de su presupuesto, la sustentabilidad de las capacidades adquiridas se convirtió en el desafío más apremiante para la CIDH. Como un ejercicio de transparencia de sus requerimientos para cumplir a cabalidad los mandatos que le han sido encomendados, en un periodo de cinco años (2011 a 2015), la Comisión adoptó un Plan Estratégico⁶. De esta manera, pasó de un enfoque por proyectos a uno programático por resultados, plurianual y multi-donante.

Compuesto por tres partes, el Plan Estratégico atiende preguntas claves en materia de planificación. En la primera parte se responden preguntas estratégicas referidas a la misión de la CIDH definida en la Carta de la OEA, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los demás instrumentos regionales: cómo cumplió su misión en los últimos 50

años y qué impacto ha tenido en la protección y promoción de los derechos humanos en la región, tanto en el ámbito general, mediante reformas legislativas y adopción de políticas públicas en materia de derechos humanos, como en el individual, con la reparación de las víctimas de violaciones de los derechos amparados por los instrumentos regionales; y cuál es su visión para los próximos cinco años. En la segunda parte se encuentra sistematizado el contenido programático del Plan en ocho programas⁷ con sus respectivos planes de acción. En esta parte se establecen las metas que se pretenden alcanzar con base en la experiencia adquirida por la Comisión. En la tercera parte se define cómo se van a medir los resultados a nivel de impacto, productos y resultados, para lo cual se adopta un modelo de administración basado en resultados; se incluye una batería de indicadores a nivel de programa, planes de acción y actividades; y el presupuesto. El sistema de evaluación propuesto en el Plan se basa en un supuesto: el alcance del cumplimiento de los objetivos dependerá de los recursos captados.

Al sentar las bases de un modelo de financiamiento de mediano plazo, fundado en un sistema transparente de rendición de cuentas, la Comisión pretende dar a conocer tanto a los Estados como a la sociedad civil sus necesidades y desafíos. Corresponde ahora a los Estados, con la asistencia de la Secretaría General de la OEA, adoptar medidas dirigidas a otorgar a la CIDH los recursos que esta requiere para alcanzar las metas definidas en el Plan Estratégico. A 31 de diciembre de 2011, países como Chile, Ecuador, Estados Unidos, Dinamarca, Francia, Holanda e Irlanda hicieron aportes al Plan Estratégico, que permitirán dar continuidad a las principales actividades de la CIDH, en particular, las referidas al sistema de casos individuales, por lo menos hasta el primer semestre de 2012 y parte del segundo.

En tanto la distribución del fondo regular de la OEA no sea consistente con la definición política de los pilares de la Organización, y mientras no se aumenten considerablemente los recursos para el funcionamiento de los órganos del sistema de derechos humanos, por lo menos a \$10'000.000 anuales en el caso de la Comisión, en la práctica, su mayor desafío es aumentar –o por lo menos mantener– el nivel de ingresos externos que le permitan funcionar al ritmo alcanzado en el último año. De lo contrario, no solo se perderían todos los avances logrados, sino que el colapso del sistema interamericano de derechos humanos sería inminente. ■

⁵ La información estadística sobre el sistema de peticiones y casos individuales aparece en la sección B del capítulo III del Informe Anual de la CIDH. Ver: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informes anuales, disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>

⁶ El Plan Estratégico de la CIDH fue presentado en una reunión técnica de donantes que tuvo lugar los días 1 y 2 de marzo de 2011 en Ottawa, Canadá, como parte del proceso de asegurar el apoyo para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos de una manera más coordinada y predecible. El 19 de octubre de 2011, el Plan fue presentado ante el Consejo Permanente de la OEA.

⁷ Los programas del Plan Estratégico de la CIDH son: 1) Dirección política y jurídica, 2) Sistema de petición individual, 3) Monitoreo de situación de países, 4) Enfoques temáticos, 5) Enfoque temático especial: Libertad de Expresión, 6) Otras actividades para promover derechos humanos, 7) Información pública y 8) Desarrollo Institucional. Ver: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Strategic Plan 2011-2015*, disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/docs/pdf/IACHRStrategicPlan20112015.pdf>

Consejo Directivo

Reinaldo Figueredo Planchart

Presidente del Consejo Directivo

Alejandro Garro

Vicepresidente del Consejo Directivo

Douglass Cassel

Presidente de la Fundación

Susan Popkin

Tesorera

Jorge Carpizo

Christopher Jochnick

Helen Mack

Alain Philippson

Jeremy Popkin

Margaret Roggensack

Ronald Scheman

Personal

Katya Salazar

Directora Ejecutiva

Laura Park

Directora de Finanzas y Administración

Mirte Postema

Oficial Senior
Programa de Independencia Judicial

Leonor Arteaga

Oficial
Programa de Independencia Judicial

Carla García-Zendejas

Oficial Senior
Programa de Derechos Humanos e Industrias Extractivas

Stephanie Luckam

Gerente de Operaciones

Victoria Amato

Coordinadora de Incidencia

María Clara Galvis

Asesora Jurídica Senior



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 Web site: www.dplf.org

La Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización 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 sus colegas de la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas para El Salvador, dedicada a fortalecer el Estado de Derecho y a promover el respeto de los derechos humanos en América Latina, mediante alianzas estratégicas, investigación aplicada, comunicación y cabildeo. DPLF tiene la visión de una América Latina donde la sociedad civil participa plenamente en la consolidación del Estado de Derecho usando las herramientas jurídicas nacionales e internacionales, y las instituciones judiciales son independientes, transparentes, accesibles y conscientes del rol que tienen en el fortalecimiento de la democracia.

Esta publicación ha sido posible gracias al aporte de:

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE
& Soros Foundations Network



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world



FORD FOUNDATION