

Conclusiones

Mucho ha cambiado en la región desde aquel agosto de 1959 cuando la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, decidió crear una “Comisión Interamericana de Derechos Humanos [...] encargada de promover el respeto de tales derechos”. Para empezar, el panorama político regional y mundial no es el mismo. El fantasma de la bipolaridad asociado a la competencia de poder de dos grandes potencias mundiales es cosa del pasado.

Igualmente, en casi toda la región han ido mutando tanto los problemas políticos, como los desafíos en materia de derechos humanos. Los conflictos armados, así como los Gobiernos autoritarios, han ido dando paso a sistemas políticos más amplios y participativos, si bien aún imperfectos y todavía con deudas históricas de representación. Aun así, es innegable que el panorama de la atrocidad masiva y el autoritarismo que tiñó la historia de muchos lugares de la región es ya una cuestión más asociada al pasado que a los retos presentes.

Los procesos de inclusión democrática y los desarrollos constitucionales de los países de la región han promovido el fortalecimiento de las instituciones nacionales y han dado lugar a una mayor voz de poblaciones tradicionalmente excluidas y discriminadas. No obstante este fortalecimiento —e incluso, derivado del mismo—, los Estados han visto crecer tanto las demandas ciudadanas como han visto florecer nuevas agendas en reivindicación de derechos. Igualmente, nuevos retos han ido naciendo en todas las sociedades de la región. Algunos de ellos se derivan de viejas deudas no saldadas por los Estados, mientras que otros corresponden a las exigencias de los nuevos tiempos y las nuevas realidades.

Así como los Estados y las sociedades de la región han cambiado, el sistema interamericano de protección, y especialmente sus órganos de derechos humanos, no son los mismos. El vago mandato que se otorgó inicialmente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se fortaleció tras décadas de trabajo de este órgano, tanto con la anuencia de los Gobiernos, como bajo la férrea y constante compañía de los actores sociales de las Américas. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), no solo reafirmó los compromisos jurídicos, sino que le dio piso a un sistema judicializado de monitoreo de las obligaciones estatales. Tanto la CIDH como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se han convertido, con el paso del tiempo, en referentes de la democracia, la consolidación del Estado de derecho y la promoción y protección de los derechos humanos en la región.

En ese contexto, se inserta la discusión sobre el presente y futuro de los derechos humanos en las Américas, la cual incluye, pero no agota, el tema del futuro del sistema interamericano de protección de derechos. El objetivo final es la consolidación de sociedades plurales que, basadas en una cultura de los derechos y del respeto a las diferencias, cuenten con mecanismos institucionales, nacionales e internacionales de protección de sus derechos y de tramitación pacífica y justa de sus disputas.

Múltiples actores y diseños institucionales deben intervenir para avanzar en dicho objetivo. Dentro de ellos, los mecanismos del sistema interamericano tienen una enorme potencialidad para contribuir con este propósito. La experiencia regional, así como los desarrollos constatados en las investigaciones que dieron lugar a los capítulos de este libro, coinciden en que el sistema interamericano es una parte fundamental del engranaje de los derechos humanos a lo largo de toda una región habitada por casi mil millones de personas.

Así, una de las constataciones de este libro ha sido que si bien la realidad política del hemisferio ha cambiado, con ella lo ha hecho el sistema interamericano. Por tanto, en el libro se concluye que resulta osado plantear que vivimos en un sistema totalmente caduco o colapsado que es completamente irrelevante para enfrentar los retos actuales de la región. Pero, al mismo tiempo, las reflexiones del libro constataron que es un sistema perfectible

y, como toda estructura internacional, dependiente de una confluencia de actores y aliados.

Varios capítulos de este libro fueron consonantes en concluir que la base fundamental del sistema internacional de los derechos humanos, dentro de la que se inscribe la del sistema interamericano, está sustentada en los principios de subsidiariedad y complementariedad de los esfuerzos de los Estados que componen el sistema. Los órganos de protección de derechos por sí solos no tienen la capacidad de implementar las transformaciones necesarias para la garantía absoluta de los derechos. Pero sin ellos, las autoridades nacionales no tienen un referente técnico y externo de guía y supervisión. Allí se resalta una conclusión fundamental de este libro: la codependencia que reivindica la complementariedad, uno de los principios originarios del sistema internacional de los derechos humanos, cobra una renovada vigencia en el contexto actual.

Es bajo esta premisa que se condensan las reflexiones que se desarrollaron a lo largo de este libro. Tanto las conclusiones como las recomendaciones que se presentaron en los capítulos temáticos se orientaron a presentar fórmulas que permitan tomarse en serio los desafíos de derechos humanos de nuestra región y contribuir de manera propositiva a perfeccionar el rol que puede jugar el sistema interamericano de derechos humanos para resolverlos.

Las organizaciones que participamos del proceso político de fortalecimiento y realizamos las investigaciones presentadas en este libro, entendemos que enfrentar los problemas del sistema interamericano requiere una estrategia de tres pasos. Primero, debe partir de una evaluación honesta de los desafíos en materia de derechos humanos en la región. Segundo, debe evaluar la capacidad de los mecanismos nacionales e internacionales para contribuir a su solución. Y, tercero, debe plantear con claridad las metas y los compromisos —tanto regionales como individuales— de los Estados de la región para la superación de estos problemas y desafíos.

En este libro concluimos que el proceso de fortalecimiento, en buena medida, se concentró en uno solo de estos ejes: en la discusión sobre la legitimidad, capacidad y eficiencia del sistema regional, especialmente de la CIDH, uno de los órganos principales de derechos humanos de la OEA. Mucha falta hicieron, en las largas e intensas discusiones, reflexiones más profundas sobre cuáles son

los desafíos de derechos humanos que tenemos y para los que se convoca al SIDH, así como acerca de cuáles serán los compromisos concretos de los líderes y sistemas políticos para corregirlos.

Si bien los capítulos de este libro se concentraron en las discusiones técnicas sobre el sistema, lo hicieron a partir de una lógica de perspectiva amplia y que consideró tres cuestiones. Por un lado, dejando la idea de que las discusiones sobre el futuro del sistema interamericano se refieren únicamente al tipo de mecanismos y herramientas con las que sus órganos cuentan. Por otro lado, alejando la discusión de esa lógica polarizante de que defender el sistema requiere reconocer sus fortalezas pero pasar por alto sus debilidades. Esto, obviamente, con base en el análisis objetivo y atento de las críticas para evitar que intereses políticos ajenos al bienestar del sistema y la satisfacción de los derechos lideren la discusión. Finalmente, bajo la idea de que el futuro de los derechos humanos y de los mecanismos para su protección implica el trabajo articulado, el diálogo y el intercambio de perspectivas entre actores estatales, los órganos del sistema y de las organizaciones sociales y académicas de la región. En esta triple perspectiva es como invitamos a que se lean las conclusiones del libro.

Por ello, las reflexiones sobre el rol del sistema fueron abordadas desde la propia relación entre sistemas: nacionales, subregionales, regionales y —para adicionar aquí— universales. En esa relación, se concluyó que si bien la creación de espacios para el abordaje de los derechos humanos en Mercosur y la Unasur ha estado en gran parte vinculada a la idea de que “los problemas de derechos humanos de América Latina deben resolverse en América Latina”, región que tiene una identidad histórica y política propia, es posible encontrar fórmulas de complementariedad entre estos mecanismos y el sistema interamericano de derechos humanos.

En efecto, el surgimiento y rápido avance de estos escenarios puede ser tomado de dos formas. Por un lado, en una visión negativa, los nuevos escenarios de integración pueden ser vistos como instancias de descrédito, de duplicación o de contradicción con lo que realizan los mecanismos del sistema interamericano. Por otro lado, en una visión propositiva, es posible tender puentes que unan de manera positiva los foros políticos de discusión —en muchos casos a un muy alto nivel— que se dan en estos

escenarios de integración, con los estándares normativos y las guías técnicas que desarrollan los órganos de protección de derechos. Es por ello que no es una mala noticia que los Gobiernos, a partir de órganos políticos de integración, discutan temas de derechos humanos. Todo lo contrario. Pero así mismo las discusiones tendrán más provecho si incluyen tanto la opinión autorizada de los expertos técnicos de CIDH y Corte IDH, como los aportes de los actores sociales de las Américas. De allí se deriva una recomendación importante hacia los órganos de protección.

Pero para que esta complementariedad pueda darse se requiere de dos cosas: por un lado, refinar el diseño institucional de algunos de estos escenarios buscando cerrar duplicaciones y permitiendo mayor acceso y transparencia y, por otro, garantizar voluntad política y coherencia de acción de los Gobiernos.

Sobre este tema, se propone además releer el principio de subsidiariedad del sistema internacional y darle mayor importancia a su faceta sustantiva. El rol de los órganos de protección regional ya no es el mismo, pero no por eso, su labor sobre las problemáticas de derechos humanos debe decrecer, sino que, por el contrario, debe diversificarse.

Uno de los temas de la relación entre la capacidad de los órganos internacionales de protección y las obligaciones positivas de los Estados es precisamente el de la financiación de los órganos. Los déficits de financiación requieren fundamentalmente de una respuesta política de los Estados. Existe una evidente brecha que separa los discursos políticos de las chequeras de los Estados. Tras el análisis del sistema actual de financiación, quedan claras algunas fórmulas para avanzar, si se cuenta con esa voluntad política de los Estados. En primer lugar, la combinación entre las contribuciones obligatorias y las voluntarias es la vía correcta para fortalecer efectivamente al sistema, puesto que ninguna de las dos solas puede garantizar la sustentabilidad financiera, la previsibilidad y la independencia del SIDH. Esto debe acompañarse tanto de una redistribución de los recursos del Fondo Regular de la OEA y dedicar una asignación mayor a los órganos del SIDH, como de la elaboración de un plan de acción claro y preciso de aumento de dicha asignación.

Para que el aumento de los fondos del SIDH se concrete se requiere, por un lado, de un aumento del presupuesto de la OEA

por medio de una asignación mayor de las cuotas de los Estados miembros. Por otro, que países como Brasil, Venezuela, Perú, Uruguay y Ecuador retomen sus contribuciones voluntarias a los órganos del SIDH, con asignaciones compatibles con sus capacidades financieras; así como que países como Estados Unidos, Canadá, México, Colombia, Chile, Argentina y Costa Rica aumenten sus contribuciones voluntarias. Obviamente, bajo el entendido de que las donaciones de los Estados miembros sean sin fines específicos, especialmente sin finalidades temáticas.

Complementariamente, las discusiones sobre recursos tienen dos extremos: de dónde sale el dinero y cómo se gasta. El acceso a la información y la transparencia son dos pilares fundamentales de las democracias y, como principios que sustentan el sistema, deben tener un exigente grado de cumplimiento tanto a nivel doméstico como internacional.

Resulta paradójico que mientras la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH ha realizado un arduo trabajo por defender un estándar alto en materia de acceso a la información, los órganos del sistema interamericano no se adecuan a esta exigencia. La naturaleza pública y la noción de interés público de los órganos del SIDH hacen que la información que poseen deba tener un régimen de acceso sujeto al principio de máxima divulgación. Pero no es solo en esta materia en donde se pueden hacer mejoras en cuanto a transparencia. Otra área de capital importancia es la relacionada con los procedimientos de designación o nombramiento de autoridades del sistema.

Precisamente, tras una visión más enfocada en el funcionamiento de la CIDH y los impactos del fortalecimiento en las capacidades y prácticas de la misma, con base en la información disponible y en la interpretación de las cifras del corto periodo que ha sucedido a la conclusión formal del proceso de fortalecimiento, es necesario evaluar lo acontecido en materia de balance entre las funciones denominadas como de protección frente a aquellas clásicamente definidas como de promoción y de monitoreo en la actividad de la CIDH después de terminado el proceso de fortalecimiento. En esa labor, una lectura simplista de la información disponible llevaría a pensar que el perfil de la CIDH ha bajado debido a un posible “temor reverencial” a la reacción de los Estados durante el proceso de fortalecimiento. Pero en una

cuenta más amplia se puede concluir que es temprano para conclusiones fatalistas, aun cuando es necesario resaltar algunos criterios que deben ser tenidos en cuenta para evitar que por falta de recursos, la multiplicidad de mandatos termine asfixiando a la CIDH y su Secretaría Ejecutiva.

Es por ello que, para evitar esas distorsiones, es necesario, en primer lugar, que los compromisos asumidos durante el proceso de fortalecimiento relacionados con actividades de promoción sean implementados tras la consecución de recursos financieros adicionales, y no a través de recursos que ordinariamente pudiesen ser empleados en el manejo del sistema de peticiones y en el mecanismo de medidas cautelares. En segundo lugar, es prioritario realizar un diagnóstico sobre la incorporación de los estándares interamericanos por parte de los poderes judiciales nacionales. Y, en consonancia con el llamado de otros capítulos, solicitar que en futuras decisiones programáticas que impacten el empleo de sus recursos materiales y humanos —tales como la adopción de su Plan Estratégico para el quinquenio 2016-2020—, la CIDH tenga presentes las demandas de los usuarios y realice procesos de consulta que los incluyan.

De hecho, esta recomendación coincide con la evaluación del actual plan estratégico 2011-2015 en materia del sistema de peticiones y casos. En los últimos años ha aumentado significativamente el número de peticiones presentadas ante el sistema, incremento que no ha podido ser abordado por los órganos de protección, pues su capacidad para atender las peticiones recibidas no ha aumentado en la misma proporción. Particularmente, en gestión de casos y atraso procesal, los esfuerzos que hasta el momento se han desarrollado para enfrentar el congestionamiento no han logrado su objetivo y han tenido múltiples falencias. Esta conclusión se deriva principalmente de la evaluación del cumplimiento parcial de las metas y proyecciones contenidas en el Plan Estratégico 2011-2015 de la Comisión, cuyas expectativas fueron exageradas y poco realistas, dependían casi en su totalidad del aumento del presupuesto anual de la Comisión y no fueron consultadas y trabajadas con los funcionarios encargados de los procesos proyectados. Puntos importantes para tener en cuenta en el nuevo proceso que debería estar por empezar la CIDH de cara a su nuevo Plan Estratégico 2016-2020.

Un último tema que retoma tanto la eficacia de los órganos de protección para producir decisiones, como la responsabilidad política de los Estados para cumplir con su parte del principio de complementariedad es aquel sobre los desafíos de la implementación de las decisiones del sistema. La falta de implementación de las medidas de reparación y no repetición ordenadas por la CIDH y la Corte IDH ha aumentado en los últimos años luego de que el sistema comenzó a enfrentar problemáticas estructurales que subyacen a situaciones de violaciones generalizadas de derechos, especialmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Esta conclusión es preocupante por varias razones, pero especialmente en la coyuntura del fortalecimiento resulta indicativa para canalizar los discursos de un sector de Estados parte que abogaron por la necesidad de una mayor concentración del sistema en el tema DESC. Urge que se dé un debate técnico sobre la forma en que se debe determinar si una decisión fue efectivamente implementada. Actualmente, hay muchos criterios para determinar el nivel de cumplimiento de las decisiones, esta variedad de indicadores hace que las conclusiones sobre la efectividad del sistema sean muy distintas entre sí.

Aquí, de nuevo, se reivindica el diálogo y el intercambio de saberes como un punto de construcción de consensos que apoyen un verdadero fortalecimiento del sistema. Y esta es, precisamente, una de las enseñanzas generales que salen de los capítulos y que las organizaciones que hemos trabajado tanto en el diálogo político como en las propuestas de política queremos enfatizar. Los problemas y desafíos que a todo nivel se constatan en la región en cuanto a la vigencia, promoción y protección de los derechos humanos son enormes y requieren de una respuesta basada en el trabajo participativo, constructivo y coordinado. El perfeccionamiento del sistema regional de derechos humanos se ha hecho gracias a los aportes de múltiples visiones, que se han realizado desde distintas orillas. En este libro intentamos brindar elementos para contribuir en esta tarea. Esperamos que con ellos podamos avanzar en la construcción de consensos que faciliten a las víctimas el acceso a un sistema de protección de sus derechos que se ha convertido ya en un patrimonio de los pueblos de las Américas.