

Introducción

Más allá del balance sobre la labor de la Organización de Estados Americanos (OEA), no caben dudas sobre el valor excepcional que han demostrado los órganos del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). Dicho sistema ha constituido una herramienta esencial para la promoción y protección de los derechos humanos en la región, tanto en épocas de dictadura como de democracia. La actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido clave para la denuncia, la documentación, la investigación y el juzgamiento de los responsables de violaciones masivas y sistemáticas cometidas bajo el terrorismo de Estado o en el marco de conflictos armados internos, a la luz de principios de verdad, justicia y reparación. La CIDH y la Corte IDH también han trabajado fuertemente para la defensa de los derechos de grupos víctimas de procesos históricos o estructurales de discriminación. En particular, se destaca su labor sobre los derechos de las mujeres, las personas migrantes, los pueblos indígenas, las personas privadas de libertad y las personas LGTBI.

A pesar de la enorme relevancia de su trabajo, la Comisión atravesó en los últimos años un intenso proceso de debate en torno a su rol y facultades.¹ Diversos Estados plantearon la necesidad

1 La CIDH estableció en su sitio web un portal específico sobre el proceso. Consultar a este respecto: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>. A su vez, los antecedentes y el recorrido de los primeros años de estas discusiones también pueden encontrarse en el Informe Anual 2013 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Allí también se da cuenta de varias de las acciones llevadas a cabo por el grupo de organizaciones que compilan este volumen para incidir sobre los debates y resguardar las competencias del organismo de protección regional. Véase a este respecto, *De-*

de reevaluar la tarea del organismo a la luz de la realidad actual de la región. Además de las discusiones en torno a sus herramientas, se cuestionaron su agenda estratégica y sus prioridades temáticas. Se trató de un proceso complejo, por la diversidad de actores e intereses en juego, en el que aparecieron entremezcladas algunas críticas legítimas a la labor de la CIDH, con propuestas que ponían en riesgo varias de sus facultades esenciales y su propia autonomía e independencia.

El proceso decantó en la reforma del “Reglamento, políticas y prácticas institucionales” de la Comisión, y culminó con la celebración de la 44° Asamblea General Extraordinaria (AGE) de la OEA, cuya resolución final logró mantener inalteradas sus competencias y evitó un escenario de potencial desintegración del sistema de protección regional.² Aun cuando el llamado “proceso de fortalecimiento” de la Comisión tuvo su cierre formal en el marco de la 44° AGE, el proceso político de discusión en torno a las competencias y facultades de la CIDH sigue vigente y no está allanado de riesgos y tensiones.³

Los debates en torno a las competencias, funciones y labor de los órganos del SIDH que se dieron a partir de 2011 no fueron los

bates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos. El futuro del sistema interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina y, en particular, la sección 3, *El nuevo proceso de “fortalecimiento” de la Comisión Interamericana* (CELS 2013). Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.%20Informe%202013%20%5Bcompleto%5D.pdf>

También es posible encontrar un detalle de los debates en dos números de la revista *Aportes DPLF*. Ver a este respecto, *Aportes DPLF* (2012, 2014).

2 Véase Resolución OEA/Ser.P AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1, “Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”.

3 Así lo refleja el texto de la Resolución final que concedió mandato al Consejo Permanente de la OEA para “continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH”. Estas líneas respondieron a la salida conciliadora que se encontró para alcanzar un consenso multilateral frente a la posición irreductible, aunque aislada y minoritaria, de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA). En particular, Bolivia, Ecuador y Nicaragua amenazaron con imitar la lamentable decisión de Venezuela y denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) si el debate sobre las funciones y los límites al trabajo de la CIDH no se mantenía en la agenda. Afortunadamente, tras casi dos años de la 44° AGE, estos países no han seguido ese camino.

primeros. En el pasado, el SIDH debió lidiar con diversas amenazas que, una y otra vez, se diluyeron por estar encabezadas por Estados que carecían del peso suficiente, y de críticas y propuestas que no contaban con la legitimidad necesaria para imponerse.⁴ En 2011, a diferencia de episodios anteriores, surgieron intensas discusiones en las que confluyeron posiciones de distintos Estados con capacidad de influencia y tracción. Los cuestionamientos a las facultades de la CIDH por parte principalmente de Brasil, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Venezuela y Colombia generaron el contexto para un escenario de reforma.⁵

En el centro de las discusiones se ubicó precisamente el sentido de la protección internacional de los derechos humanos y su coexistencia, a veces conflictiva, con decisiones soberanas de Estados democráticos. Esto condujo a que algunas naciones plantearan la necesidad de que la CIDH priorice su rol de *promoción*, sobre las acciones de *protección* y tutela individual y colectiva de derechos. Esta cuestión se evidenció particularmente en el debate sobre la competencia de la CIDH para otorgar medidas cautelares. Desconociendo su rol esencial para la protección de derechos humanos, algunos Estados llegaron a caracterizarlas como medidas de “injerencia indebida” que afectaban directamente su soberanía, por ejemplo, para decidir sobre sus proyectos nacionales de desarrollo.

Una muestra emblemática fue la dura reacción de Brasil a las medidas cautelares inicialmente otorgadas por la CIDH para

4 Véase Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), “Resultados del proceso de reflexión sobre el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos (2008-2009)”, 18 de marzo de 2009, CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3.

5 En el caso de Argentina, su posición no fue unívoca a lo largo del proceso. Al principio de las discusiones optó por no apoyar la adopción de varias recomendaciones que podían implicar debilitar competencias de la CIDH. Al mismo tiempo, su accionar dejó en evidencia que no estaba haciendo los esfuerzos de búsqueda de apoyo irrestricto al SIDH que solían caracterizarla. Luego, en una audiencia convocada por la CIDH en octubre de 2012, llegó incluso a mencionar algunas propuestas que generaron preocupación, como cuestionamientos a su competencia para dictar medidas cautelares y limitaciones a la financiación del organismo que afectarían su funcionamiento. Finalmente, en varias presentaciones formales, Argentina revirtió esa última posición y destacó su apoyo a la labor de la CIDH y a la necesidad de resguardar su independencia y autonomía.

frenar la construcción de la planta hidroeléctrica de Belo Monte.⁶ Con el paso del tiempo, y a partir de diversas decisiones que la CIDH fue adoptando, como la restricción del alcance original de estas medidas, la posición de Brasil sobre el grado de las reformas que debían alcanzarse se fue morigerando.⁷ Así, a diferencia de otros Estados como Nicaragua o Ecuador, el Estado brasileño apoyó la propuesta de reforma del Reglamento de la Comisión⁸ y propuso como candidato a comisionado a Paulo Vanucchi, finalmente electo en junio de 2013.

También colaboraron para que el proceso decante los cambios en el escenario geopolítico y la intención de algunos Estados del Sur, como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela de despegarse de la influencia de Estados Unidos, que alegaban ver plasmado en la agenda temática el análisis de la situación de determinados países y los métodos de trabajo de la Comisión.⁹

6 Véase MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del río Xingu, Pará, Brasil, <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm> El Gobierno brasileño respondió duramente a esta decisión, caracterizando a las medidas como “precipitadas e injustificadas”. En particular, criticó la utilización de una herramienta como las medidas cautelares para una decisión de esta envergadura sobre decisiones de política pública de desarrollo de gobiernos democráticos. Véase la respuesta del Gobierno de Brasil. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>. Frente a esta situación, Brasil, en su momento, tomó la decisión de retirar a su embajador ante la OEA y de no formalizar la candidatura de un aspirante brasileño a miembro de la CIDH.

7 A fines de julio de 2011, la CIDH revaluó la medida sobre el proyecto en función de la información que el Estado brasileño y los peticionarios aportaron, y decidió, entonces, modificar su objeto, restringiendo sus alcances iniciales. Determinó, así, que “el debate entre las partes en lo referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares”. Véase MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del río Xingu, Pará, Brasil, <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm>. Esta nueva decisión pareció descomprimir en cierta medida la reacción original de Brasil y generar el escenario para que empezara a retomar el diálogo con la Comisión.

8 La nueva versión del Reglamento mantiene en plena vigencia su competencia para dictar medidas cautelares pero regula con mayor precisión las características y el nivel de fundamentación que debe presentar su resolución de otorgamiento. Ver CIDH, Resolución 1/13, sobre la reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>

9 En la inauguración de la Asamblea General de la OEA de 2012

En estas discusiones tuvo un lugar central el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en algunos países específicos que, por su gravedad, merecen cada año la atención particular del órgano de protección regional. Venezuela impulsó los cuestionamientos sobre los fundamentos y los criterios para la selección de casos por ser incluidos en el Capítulo IV. Colombia, que suele ser señalado en este capítulo por las graves violaciones de los derechos humanos a raíz del conflicto armado por el que atraviesa, también fue un gran crítico de esta labor de la CIDH.¹⁰

En paralelo, las tensiones Norte-Sur se reflejaron en las discusiones sobre la labor de las Relatorías temáticas de la CIDH. Ecuador encabezó las críticas sobre la asimetría de recursos y estructura de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión frente a las demás instancias de análisis temático de las problemáticas regionales.¹¹ Esa disparidad también generó una discusión sobre las fuentes de financiamiento del SIDH y, en especial, el peso de

en Cochabamba, Bolivia, el presidente de Ecuador dio un fuerte discurso en el que denunció falta de independencia de la CIDH, por entender que se encontraba influenciada por los países hegemónicos y organizaciones de la sociedad civil que estarían al servicio de intereses extranjeros. Remarcó el financiamiento internacional como condicionante de la Comisión, e hizo especial hincapié en que la sede está en Washington DC aun cuando Estados Unidos no ha ratificado la Convención Americana. Solicitó que se analizara la reforma del SIDH “para adecuarlo a los nuevos tiempos de la región”, y exhortó a “respetar la soberanía de nuestros países”. Véase Telesur, “La OEA debe estar al nivel de los cambios en América Latina, afirma Ecuador”. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html>.

10 Con el avance del proceso de reforma, Colombia decidió cambiar su estrategia y procurar que la Comisión realizara una visita al país para salir del capítulo IV del Informe Anual y ubicarse en los acápites de seguimiento a visitas *in loco*. La visita finalmente tuvo lugar entre el 3 y el 7 de diciembre de 2012. El informe final está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Justicia-Verdad-Reparacion-es.pdf>

11 Para entonces, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se había pronunciado en distintas oportunidades sobre el caso del periódico *El Universo* de ese país. Ver a este respecto, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Comunicados de Prensa R104/11, R20/12, R72/11 y R32/11. Disponibles en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/artListCat.asp?catID=1&IID=2>. Véase, a su vez, CIDH, MC 406/11, Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga c/ Ecuador. Disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

las contribuciones voluntarias con asignación específica a temas determinados de la agenda de la Comisión. A ello se sumó la crítica a la falta de universalidad del sistema interamericano con eje en el injustificable hecho de que ni Estados Unidos ni Canadá¹² hayan aún ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana o CADH).¹³

El involucramiento de la propia CIDH en el proceso fue crucial para alcanzar una reforma de su “Reglamento, Políticas y Prácticas”, con el visto bueno incluso de varios de los Estados que habían impulsado los cuestionamientos iniciales. Ya avanzado el último proceso de debate, luego de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba en junio de 2012, la Comisión ocupó un lugar central en la discusión¹⁴ y adquirió el liderazgo de los

12 Estados Unidos firmó la CADH en 1977, pero nunca llegó a ratificarla. La CIDH ha hecho un esfuerzo importante por acercarse a las problemáticas de derechos humanos en los Estados que aún no han ratificado la CADH (parte del Caribe, Canadá y Estados Unidos) y plasmarlos en informes temáticos, de países, opiniones consultivas, medidas cautelares e informes sobre casos individuales. Asimismo, la CIDH es el único foro, tanto a nivel regional como global, en el cual se examinan peticiones individuales y medidas cautelares presentadas contra Estados Unidos. Por ejemplo, sobre la situación de las personas privadas de libertad en la base naval de Guantánamo.

13 En su discurso en la Asamblea General de la OEA en Bolivia, Evo Morales destacó: “Para la refundación de la OEA es importante la universalización de la Comisión Interamericana, para supervisar la vigencia de los derechos humanos no solo en América Latina, sino también en Estados Unidos, y si no quieren cuidar los derechos humanos en Estados Unidos, mejor que desaparezca la CIDH”. Véase “Evo exige refundar la OEA para que no esté sometida a EE.UU.”. Disponible en http://www.la-razon.com/nacional/Evo-refundar-OEA-sometida-EEUU_0_1626437377.html. A este panorama, lamentablemente debe sumarse la denuncia de la CADH por parte de Venezuela en septiembre de 2012. Al respecto, véase “CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 12 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp>

A su vez, debe mencionarse que en noviembre de 2014, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC-0256-14) dictó una sentencia por la que declaró inconstitucional el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte IDH. Las consecuencias concretas de esta decisión de la justicia de República Dominicana están aún por verse.

Por otro lado, es dable destacar que Ecuador no se ha hecho presente en los últimos periodos de sesiones de la CIDH, posición que merece gran preocupación y que ha motivado varios pronunciamientos de la Comisión.

14 Como resultado inicial de este proceso, el 23 de octubre de 2012, la CIDH publicó y circuló un documento de respuesta a las recomen-

intercambios con un perfil distinto del mantenido hasta entonces en los debates de “fortalecimiento”. Convencida de que para preservar su autonomía e independencia debía ser la principal protagonista del proceso de reflexión, asumió una actitud mucho más activa. Luego de una serie de conversaciones a nivel político, y de un amplio proceso de consulta a los usuarios del SIDH, inició un análisis de sus prácticas y manifestó su acuerdo con la posibilidad de reformar algunos aspectos de su Reglamento. De esta manera, la Resolución adoptada en la 44° AGE logró resguardar sus competencias no solo para la promoción, sino también para la protección de los derechos humanos en la región.

Los debates continuaron entonces, sobre todo, en foros ajenos a la OEA. Luego del cierre formal del proceso, la agenda y los métodos de trabajo de la Comisión continuaron formando parte de las discusiones en distintos espacios subregionales que cuentan con instancias de decisión política con actual o potencial impacto en derechos humanos. Así, las resistencias a la labor de la CIDH siguieron evidenciándose, por ejemplo, a través del impulso y la celebración de las llamadas “Conferencias de Estados partes de la CADH”, o en reuniones del Mercosur o la Unasur, celebradas una vez concluido el proceso formal en la OEA.¹⁵

En los últimos años, el grupo de organizaciones que compilan este volumen trabajó en conjunto para lograr resguardar competencias esenciales de la Comisión Interamericana en un contexto en el que corrían riesgo, en detrimento de la vigencia de los derechos humanos en la región. Al mismo tiempo, participó activamente en escenarios de debate sobre propuestas constructivas para el fortalecimiento del SIDH.

Este libro es producto de la experiencia recogida por este grupo de organizaciones de derechos humanos, con vasto contacto con las problemáticas en terreno, reunidas en una alianza informal frente a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para acompañar el llamado “proceso de fortalecimiento” del SIDH. En

daciones de los Estados. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/respuesta.asp>

15 Sobre estas instancias, véase en este volumen, “El sistema interamericano, el Mercosur y la Unasur. El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina”.

esta iniciativa participaron el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú, la Fundación por el Debido Proceso (DPLF-regional), Conectas Direitos Humanos de Brasil, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) de Colombia, y Fundar, Centro de Análisis e Investigación de México.

Los distintos artículos elaborados por las organizaciones del grupo abarcan diferentes cuestiones relativas al funcionamiento, los temas de trabajo, las estrategias y potencialidades de la CIDH en el momento actual de la región. Así, los artículos incluyen análisis sobre su funcionamiento y estructura, abordando el estado financiero del SIDH, que da cuenta del desajuste entre el discurso de los Estados y la realidad presupuestaria del sistema interamericano. Se evalúan también los niveles actuales de transparencia de la Comisión y la Corte IDH en relación, por ejemplo, con los procesos de designación y la tramitación de los casos.

A su vez, se examina la forma en que la CIDH ha desempeñado las principales actividades que conforman los pilares de monitoreo, promoción y protección, desde su creación hasta el proceso de fortalecimiento y su desenlace. Por otro lado, se revisan las interpretaciones tradicionales del principio de subsidiariedad en el derecho internacional, con miras a reflexionar sobre el rol y la labor de la CIDH frente al escenario actual en la región, y se sugiere el desarrollo de estrategias con eje en su agenda temática, sus modalidades de intervención y la construcción de una nueva base social de sustentación que contrarreste nuevos escenarios de riesgo para su valiosa tarea de resguardo de los derechos humanos.

En paralelo, se analizan las intersecciones entre las discusiones sobre el funcionamiento de la CIDH que se desarrollaron en los últimos años y la consolidación de espacios subregionales de integración en América Latina (Mercosur y Unasur, por ejemplo), identificando caminos posibles para alcanzar una complementariedad constructiva entre esas instancias y los tradicionales órganos de protección del sistema interamericano, de cara a articulaciones efectivas para propiciar el goce y ejercicio de los derechos humanos en la región.

En relación con la gestión de los casos, la publicación presenta un análisis del flujo de las peticiones y casos recibidos por la CIDH entre el 2002 y el 2013, las estrategias utilizadas para

enfrentar los atrasos y las congestiones en el sistema, y una serie de reflexiones con miras a enfrentar el atraso procesal. También se revisa la ejecución de las medidas de reparación y no repetición ordenadas por la Comisión y la Corte IDH, describiendo diferentes teorías, prácticas y desafíos de implementación, y desarrollando un análisis empírico que contribuye a identificar estrategias de mejoramiento para la Corte, la Comisión, los Estados y la sociedad civil. Por su parte, el capítulo final recoge las principales conclusiones y recomendaciones que se presentan a lo largo del libro, a modo de agenda concreta para la acción en el contexto del “posfortalecimiento”.

Las organizaciones que trabajamos en este volumen esperamos que constituya un aporte constructivo a los debates sobre el presente y futuro del sistema interamericano, así como una herramienta propositiva para robustecer la institucionalidad regional en derechos humanos.

Referencias

Aportes DPLF. 2012. “Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 16. Disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>.

Aportes DPLF. 2014. “La reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/19-la-reforma-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2013. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo XXI. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.%20Informe%202013%20%5Bcompleto%5D.pdf>

Capítulo 1

El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina

Gabriela Kletzel

Camila Barretto Maia

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Resumen

21

El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina

Una de las características distintivas del último proceso de reforma que atravesó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reside en la multiplicidad de foros en los que tuvo lugar el debate sobre sus competencias, incluyendo espacios de integración regional distintos al ámbito específico de la Organización de Estados Americanos (OEA). Este artículo aborda las intersecciones entre las discusiones sobre el funcionamiento de la CIDH que se desarrollaron en los últimos años, y la consolidación de espacios subregionales de integración en América Latina. En la primera parte, realiza una aproximación al estadio actual de desarrollo del Mercosur y de la Unasur, identificando los procesos políticos que llevaron a su creación, las potencialidades y los límites de sus mecanismos con impacto en derechos humanos, así como sus diferencias con los órganos del sistema interamericano. En la segunda parte, el trabajo sistematiza y analiza la forma en la que las discusiones recientes sobre el sistema interamericano estuvieron presentes en la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur, la Unasur y las llamadas Conferencias de Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A partir de estos dos ejes, el artículo presenta una reflexión crítica sobre caminos posibles para alcanzar una complementariedad constructiva entre los nuevos espacios subregionales y los tradicionales órganos de protección del sistema interamericano, con miras a superar definitivamente los riesgos de duplicación que resultarían en una dispersión de esfuerzos, en detrimento de articulaciones efectivas para propiciar el goce y ejercicio de los derechos humanos en la región.

Palabras preliminares

Una de las características distintivas del último proceso de reforma que atravesó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),¹ y que permite diferenciarlo de discusiones anteriores sobre la labor de los órganos de protección regional,² reside en la multiplicidad de foros en los que se debatió sobre el presente y futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos (SIDH).

En los últimos años, en el marco de intensos cambios en el escenario político regional, la arquitectura institucional adquirió nuevas capas a partir del impulso y la creación de mecanismos subregionales que cuentan con espacios de decisión política con actual o potencial impacto en derechos humanos. Estas instancias cobraron especial visibilidad y relevancia en el marco de los debates sobre la CIDH.

Frente a este contexto, parece necesario comenzar una reflexión que procure materializar y profundizar la lógica de complementariedad entre las distintas piezas de la actual institucionalidad regional y subregional en derechos humanos, y evitar así todo intento de duplicación o sustitución que disminuya las herramientas de respuesta frente a violaciones de los derechos humanos con las que hoy cuentan los pueblos del hemisferio.

Para acercarnos a este objetivo, en primer lugar, repasaremos las distintas modalidades de integración en América Latina y, en particular, el estadio actual de desarrollo de dos de sus bloques, Mercosur y Unasur. En ambos casos, lejos de un abordaje exhaustivo, se procurará una aproximación inicial que pueda servir de base para un diagnóstico de sus principales límites y potencialidades en tanto mecanismos con actual o potencial impacto en materia de derechos humanos. Con esto en miras, un segundo apartado presentará las discusiones sobre el rol y el devenir de la

1 Sobre el desarrollo y los ejes del último proceso de debate sobre la CIDH, véase la Introducción de este libro.

2 En el pasado se han sucedido diversos procesos de discusión en torno a las competencias y modalidades de trabajo de los órganos del SIDH. A modo de ejemplo, véase Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), “Resultados del proceso de reflexión sobre el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos (2008-2009)”, 18 de marzo de 2009, CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3.

CIDH que se suscitaron en estas instancias subregionales. Finalmente, el tercer acápite se concentrará en los desafíos y las oportunidades para alcanzar una complementariedad constructiva entre los nuevos espacios subregionales y los tradicionales órganos del sistema de protección regional de derechos humanos.

La integración latinoamericana y los derechos humanos

Los sistemas de integración subregional han surgido como una novedad de peso en el campo de las relaciones entre los Estados del hemisferio americano en las últimas dos décadas. En el ámbito subregional, el sistema de integración más antiguo en América Latina es el Mercosur.³ Su objetivo inicial era aumentar la autonomía y la competitividad global de los mercados de la subregión sur, con el establecimiento de un mercado integrado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a través de la creación de una zona de libre comercio y de políticas de complementariedad productiva.⁴

A principios del siglo XXI, los sistemas de integración subregional ganaron nuevo ímpetu. Tras una crisis marcada entre 1998 y 2000, el Mercosur empezó a replantearse y se relanzó entre 2001 y 2002, ya no solo como un bloque económico-comercial, sino principalmente como una alianza política. A partir de 2003, con la coincidencia de gobiernos con vocación popular en Argentina y Brasil, ganó fuerza, además, la idea del “Mercosur Social”, reflejada en diferentes iniciativas como la creación de la Cumbre Social del bloque, la institucionalización de una Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y la creación de un Parlamento del Mercosur.⁵ En esta misma época, la Comunidad Andina de

3 Tratado para la Constitución de un Mercado Común del Sur entre las Repúblicas Argentina, Federativa del Brasil, del Paraguay y Oriental del Uruguay, adoptado en 1991. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf

4 Paralelo al Mercosur, en el año de 1993, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se transformaba también en una zona de libre comercio.

5 Véase Coutinho, Ribeiro y Kfuri (2008). La CAN tomaba un rumbo parecido, incorporando a partir de 2003 una vertiente social a su proceso de integración. Véase reseña histórica en: <http://www.>

Naciones (CAN),⁶ que había sido fundada, como el Mercosur, con un carácter predominantemente comercial,⁷ estableció un Plan Integrado de Desarrollo Social y acordó impulsar una integración regional que propugnara un acercamiento más equilibrado entre los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales.⁸

En paralelo, se fueron creando nuevos sistemas subregionales. Ese es el caso del establecimiento, en el 2004, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba)⁹ y en 2008, de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), muy abarcadora en cuanto a sus objetivos y miembros, integrando a la totalidad de los Estados de América del Sur.¹⁰ La última iniciativa importante fue la creación, en febrero de 2010, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), heredera del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), que han permitido a lo largo de décadas la coordinación y cooperación entre los países de la región, excluidos Estados Unidos de América y Canadá.¹¹ Su principal objetivo es aquello mismo que

comunidadandina.org/Resena.aspx

6 La CAN fue creada en 1969 y tuvo como miembros fundadores a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1973, Venezuela se adhirió al acuerdo, y en 2006 dejó el bloque. Chile se retiró de la CAN en 1976.

7 La Declaración de Caracas de 1991 establece una zona de libre comercio andina.

8 Declaración de Quirama, XIV Reunión del Consejo Presidencial Andino, Colombia, 28 de junio de 2003.

9 Integran el ALBA, a la fecha de elaboración de este capítulo: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda. Se destaca la inclusión en este bloque de los países del Caribe. Disponible en:
<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2105>

10 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, artículos 2 y 3. Disponible en: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339. Son miembros de la Unasur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

11 El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río, fue creado en el año 1986 por la Declaración de Río de Janeiro. Desde su creación, el Grupo realizó reuniones anuales de concertación, constituyendo un espacio político paralelo y alternativo a la OEA, sin la presencia de Estados Unidos. El número de participantes de ese grupo creció progresivamente a lo

la define: garantizar un espacio que incluya a todos los Estados latinoamericanos y del Caribe, sin excepción. La CELAC realiza cumbres periódicas de alto nivel que cuentan con la participación de los 33 países de la región.

De todas estas iniciativas, nos concentraremos en el Mercosur y la Unasur, en donde se han concretado espacios específicos con eje en derechos humanos. En el caso del Mercosur, este abordaje ya es una realidad: se han creado, a lo largo de los años, foros e instituciones especializadas en derechos humanos. En el caso de Unasur, la reciente creación de un Grupo de Alto Nivel sobre derechos humanos convoca a una reflexión sobre cómo debería coordinarse con los demás mecanismos existentes para tener un impacto efectivo sobre la situación de los derechos humanos en la región.

Mercosur: creación y evolución política e institucional

El Mercosur fue creado en 1991, con la ratificación del Tratado de Asunción, y se consolidó en 1994, con la adopción del Protocolo de Ouro Preto,¹² que establece la base de su estructura institucional. Como se mencionó, nació con objetivos estrictamente económicos. En concreto, el establecimiento de un mercado común entre sus cuatro miembros originales: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.¹³

A lo largo de los años, y a partir de una fuerte voluntad política de los diferentes gobiernos que se sucedieron, el Mercosur empezó a ser concebido también como una alianza estratégica basada en ciertos principios compartidos. Esa aspiración se tradujo en la adopción de nuevos acuerdos y declaraciones y, en particular, en protocolos adicionales al Tratado de Asunción. Estos últimos fueron incorporados al núcleo de instrumentos

largo de los años, hasta incluir la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe.

12 Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Ouro Preto). Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf

13 En la actualidad, la República Bolivariana de Venezuela se ha sumado como miembro permanente, y Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú son Estados asociados al bloque.

considerados fundacionales o constitutivos del bloque. El Mercosur pasó, entonces, a estar justificado también sobre la base de principios como el de “la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración”; el derecho de los trabajadores del bloque “a la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en empleo y ocupación”, e, incluso, el “respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.¹⁴

Esa ampliación temática del Mercosur fue acompañada por un intenso proceso de “expansión institucional”. A lo largo de los últimos años se multiplicaron exponencialmente los foros y espacios dedicados a temas específicos, al punto tal que actualmente existen en el bloque más de una centena de grupos, subgrupos, grupos *ad hoc*, comités, comisiones, reuniones especializadas, reuniones de ministros, entre otros.¹⁵

Además del proceso de ampliación institucional, el Mercosur ha incrementado su fortaleza como bloque político. Las cumbres de presidentes han demostrado ser un foro de alto impacto en diferentes cuestiones subregionales. Algunos de los casos paradigmáticos han sido la solidaridad con el gobierno de Bolivia ante un intento desestabilizador y la suspensión de Paraguay del bloque, en cumplimiento al Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático.¹⁶

14 Véase Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, artículo 1. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/cmc_1998_protocolo_es_ushuaia.pdf; la Declaración Socio Laboral del Mercosur, 10 de diciembre de 1998. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia_ii.pdf, y el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur, 2005, artículo 1. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2005/espanol/88-protocolodeasuncionsobrepromocionyprotecciondelosderechoshumanosdelmercosur.pdf>

15 Para consultar la estructura completa del Mercosur véase: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria

16 Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur del 29 de junio de 2012. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf. Véanse también notas de prensa: *TeleSur*, 29 de junio de 2012, “Mercosur suspende a Paraguay hasta las próximas elecciones”. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/29/paraguay-queda-fuera-de-mercosur-hasta-las-proximas-elecciones->

Sin embargo, cuando se observan las instituciones especializadas del Mercosur se puede apreciar que la fuerza política no termina de concretar un esquema institucional con claro impacto. Históricamente, existieron algunos déficits institucionales que han contribuido a que se mantenga un reducido tenor en la práctica.¹⁷ Existe a su vez una deuda en términos de participación social efectiva. Mientras que los discursos y las declaraciones emitidos por las autoridades de los Estados parte darían cuenta de una fuerte voluntad política respecto a la ampliación de la participación en el bloque,¹⁸ en la práctica es posible notar que las po-

en-abril-4872.html. *ABC Color*, 30 de junio de 2012, “Mercosur suspende a Paraguay e incorpora a Venezuela”. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/mercosur-suspende-a-paraguay-e-incorpora-a-venezuela-420574.html>

17 En este sentido, por ejemplo, las reuniones y los foros especializados tienen un poder de resolución limitado. En el caso de que deseen tomar una decisión en el ámbito regional, cualquiera de estos espacios debe remitir un proyecto de resolución a alguno de los tres órganos decisorios del bloque: el Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por los cancilleres y ministros de economía del bloque; el Grupo del Mercado Común (GMC), integrado por funcionarios de las cancillerías, generalmente a cargo de las direcciones de Mercosur o comercio exterior; o para temas exclusivamente comerciales, a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Esto genera el efecto de “concentraciones de poder en cascada”: todas las normas relevantes deben pasar por la aprobación del CMC, que se reúne solamente una vez por semestre y termina teniendo poco tiempo para votar, por lo que se hace muy difícil priorizar las normas más relevantes. Cfr. Deisy Ventura, “Sociedades efervescentes, gobiernos sem gás”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, 4 de febrero de 2008. Disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=135>

A su vez, la lógica de las “reuniones especializadas” genera una gran superposición de temas y agendas, que hace que el trabajo sea unas veces redundante, y, otras, contradictorio en los distintos espacios del bloque. Así, por ejemplo, puede suceder que, sin adecuada coordinación, en la Reunión de Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) se estén discutiendo los mismos temas que en los Grupos de Trabajo de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos. Tal puede ser el caso también de problemáticas de derechos humanos relacionadas con la salud, la educación, el ambiente, los derechos de las personas migrantes, el trabajo, la reducción de la pobreza, entre otros.

18 La presidenta de Brasil, Dilma Rouseff, en diciembre de 2012, declaró: “a Cúpula Social agora também é parte organicamente vinculada ao arcabouço institucional do Mercosul [...] também para trazer os movimentos sociais [como] atores fundamentais da integração” (Reunión de Jefes de Estado del Mercosur, Estados Asociados y países invitados - Brasilia/DF). El presidente uruguayo José Mujica, en septiembre de 2012, declaró: “fundamentalmente es una responsabilidad colectiva de las fuerzas progresistas de nuestra América Latina: Los fenómenos de integración no son fenómenos de masa.

líticas de participación, a pesar de ser significativas en términos cuantitativos, aún carecen de calidad. Emblemáticamente, el gran espacio de participación, la Cumbre Social,¹⁹ funciona en paralelo y sin un vínculo institucional claro con los ámbitos decisorios del bloque. De esa forma, las organizaciones sociales que participan en las numerosas mesas y reuniones que componen la Cumbre, espacios de integración de valor inestimable, terminan emitiendo semestre tras semestre declaraciones que son difundidas y valoradas a nivel discursivo, pero que poca o ninguna incidencia tienen sobre las decisiones tomadas por el bloque.²⁰ Tampoco es muy propicio a la participación (o a la continuidad de las discusiones y eficiencia del bloque), el sistema vigente en el Mercosur de las presidencias pro tempore rotativas, que hace que las reuniones se realicen cada seis meses en un país distinto, y estén cada semestre

No son fenómenos que lleven multitudes, que sacudan a los pueblos, que toquen las grandes subjetividades. Y no se puede hacer historia, no se puede ni siquiera historieta, si no se tiene la capacidad de que participen las grandes masas” (“Retos y desafíos para el Mercosur”, discurso pronunciado en las Segundas Jornadas Internacionales de CEFIR, septiembre de 2012).

19 Los encuentros de la Cumbre del Mercosur Social se realizan desde 2006, cuando fuera convocada por primera vez en la ciudad de Brasilia. Debido al éxito de aquel primer encuentro, la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, que tuvo lugar en 2007 en Río de Janeiro, decidió integrar la Cumbre Social como actividad permanente en el marco de las reuniones de presidentes que se suceden dos veces al año. Sin embargo, la decisión formal que crea y establece la periodicidad de la CS se aprobó recién en 2012 (CMC/DEC, 56/12).

20 Por ejemplo, una de las declaraciones de la Cumbre Social del Mercosur exige “políticas públicas universales y compatibles entre los países del Bloque que respondan efectivamente a las necesidades de hombres y mujeres de acceso al trabajo, a la educación, a la salud, a servicios públicos esenciales, y al ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales”. También se hacen exigencias muy puntuales, como “la investigación sobre la masacre de Curuguaty y el fin de la persecución y el aniquilamiento de pueblos indígenas, en particular del pueblo guaraní kaiowá (Declaración de la XIV Cumbre Social del Mercosur, Brasilia, diciembre de 2012, art. 7.), pero queda por demostrar la existencia de mecanismos institucionales que faciliten la incidencia de ese tipo de declaraciones sobre la toma de decisiones efectiva del bloque. La decisión del año 2012, que institucionaliza por primera vez a la Cumbre, parece representar un paso, todavía insuficiente, hacia la resolución de este problema, al determinar que “los resultados de la Cumbre Social serán presentados a la primera reunión ordinaria del Grupo Mercado Común que se realice después de la Cumbre Social. El GMC remitirá dichos resultados a las instancias de la estructura institucional del Mercosur competentes en la materia” (CMC/DEC, 56/12, art. 2).

organizadas por funcionarios de otro gobierno. Esto, muchas veces, dificulta la obtención y sistematización de información sobre lo que sucede en los distintos foros.

Los derechos humanos en el Mercado Común del Sur

El ámbito dedicado exclusivamente a los derechos humanos en el Mercosur es la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH), creada en el año 2004.²¹ La RAADH es una reunión en la que participan secretarios nacionales de derechos humanos y directores del área de las cancillerías de cada país. Constituye un espacio de coordinación política, y, como tal, podría compararse, por ejemplo, con el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,²² pero resulta difícilmente asimilable a los llamados “mecanismos de protección” judicial o casi judicial en materia de derechos humanos.²³

Más allá de los alcances geográficos de su membresía,²⁴ la gran diferencia entre la RAADH y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU es que la primera no tiene autonomía decisoria,²⁵

21 La Resolución CMC 40/04 no establece ningún mandato específico para la RAADH. Se limita a “instituir una reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos, que sesionará con la participación de los órganos competentes en la materia de los Estados partes y de los Estados asociados, en los términos de la Decisión CMC 18/04, incluyendo las respectivas cancillerías [...] Asignar al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) las funciones previstas en las Decisiones CMC 02/02 y 23/03, en lo que se refiere a las actividades de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos”. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004

22 Aunque cabe destacar que la representación en ambos mecanismos es distinta. Mientras la RAADH está pensada para contar con la asistencia de las más altas autoridades en derechos humanos de los Estados miembros (generalmente con estatus de ministro), en el Consejo de Derechos Humanos los Estados están representados por los integrantes de misiones de los países ante los organismos internacionales en Ginebra, es decir, funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores que no necesariamente trabajan de manera exclusiva sobre el tema de los derechos humanos.

23 Desde el año 2010, el CELS viene participando con regularidad en el espacio de la RAADH, habiendo asistido a las reuniones en Foz do Iguazú (2010), Montevideo (2011 y 2013), Buenos Aires (2012), Porto Alegre (2012), Brasilia (2012).

24 En un caso se trata de un mecanismo subregional y, en otro, de alcance universal.

25 El Consejo de Derechos Humanos (CDH) es el principal órgano político en materia de derechos humanos de la ONU. Está integrado

por ende, en los casos en que considere que el Mercosur debe tomar algún tipo de medida, debe elevar un proyecto de decisión al Consejo del Mercado Común (CMC). Se destaca también que, a diferencia del Consejo de Derechos Humanos,²⁶ la RAADH no tiene una sede fija, sino que es una reunión que se realiza por lo menos una vez cada seis meses, en el país que detente la presidencia pro tempore del Mercosur. En todo caso, la potencialidad de la RAADH reside en que es un espacio que permite un intercambio abierto entre las principales autoridades políticas en materia de derechos humanos en la subregión. A su vez, el número relativamente pequeño de miembros provee las condiciones para una coordinación efectiva, tanto en materia de política externa como de políticas públicas a nivel doméstico en cada uno de los países miembros y asociados.

La RAADH ha presentado, sin embargo, algunos problemas de funcionamiento desde su creación. Por un lado, ciertas prácticas institucionales han tenido el efecto de desincentivar la participación de la sociedad civil. Por ejemplo, las presidencias del bloque no suelen llevar a cabo procesos de difusión de la Reunión, las fechas y los lugares de los encuentros. Asimismo, para las organizaciones interesadas es difícil obtener información sobre el contenido de las discusiones para poder priorizarlo como espacio de incidencia por sobre otros en un contexto de recursos limitados. La elaboración de la agenda, en particular de la sesión plenaria, se dio recurrentemente sin ninguna antelación respecto de la sesión, siendo solo entregada a aquellos que la solicitaban, en general pocos días antes del evento.²⁷

Otra posible crítica se refiere a la relevancia política de las decisiones tomadas. De los resultados de varias de las reuniones, no era claro cuánto nivel de reflexión previa dedicaban las secretarías y cancillerías de cada país a la preparación de cada encuentro. De este modo, los acuerdos emanados de la RAADH, de contenido más político, fueron muchas veces un reflejo directo

por 47 Estados elegidos por la Asamblea General de la ONU.

26 El CDH tiene sede en Ginebra, Suiza.

27 Muchas veces esas prácticas, vale destacar, las encabezaron los mismos funcionarios que, en otros espacios internacionales de derechos humanos, preparan su participación y dan a conocer la agenda y los proyectos de resolución con una antelación significativa.

de declaraciones realizadas a nivel presidencial.²⁸ A la vez, se aprobaron durante años diversas iniciativas de “promoción” de los derechos humanos, como seminarios conjuntos, campañas de difusión y otros, que no han demostrado ser herramientas de impacto concreto sobre los problemas que enfrenta la región.

Por otro lado, la RAADH creó un número relevante de grupos de trabajo y comisiones temáticas.²⁹ Pensados para dedicarse de manera más sistemática y con mayor experticia a temas específicos de derechos humanos, muchos de estos grupos han tenido problemas de continuidad respecto de los funcionarios que los integran, de falta de conocimiento respecto del contenido del mandato particular, entre otros. Por ello, en varios casos, el producto de ese trabajo ha tenido escaso peso institucional, jurídico o político, además de baja representatividad y repercusión.³⁰

Ahora bien, este contexto ha sufrido cambios en los últimos años. La creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), en el marco de la RAADH, en el año 2010, con el objetivo de “contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho en los Estados partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos, y contribuir a la consolidación de los derechos humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del Mercosur”,³¹ ha constituido un impulso para el fortalecimiento del espacio.

28 Se puede mencionar, como ejemplo, la intención surgida en el marco de la XXII Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADH) de realizar una declaración sobre el quiebre institucional en Paraguay. Más allá de la propuesta de replicar la condena dispuesta por las y los presidentes, las altas autoridades no tuvieron la iniciativa de pensar el aporte específico y diferenciado que podría tener este espacio en la cuestión, lo cual terminó siendo sugerido por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) y las organizaciones de la sociedad civil presentes. Veremos en mayor profundidad esta iniciativa más adelante en el capítulo.

29 Sobre temas como los derechos del niño; la protección de los derechos de las personas adultas mayores; la discriminación, el racismo y la xenofobia; los derechos LGBT.

30 Tal vez la excepción más notable a esa dinámica ha sido la Comisión Permanente Niñ@Sur, sobre derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, que logró consolidar altos niveles de participación y supo funcionar como un espacio relevante de diálogo y concertación política en la materia.

31 El IPPDH se crea por la Decisión CMC 014/2009; su estructura

El Instituto ha contribuido a una “reinterpretación” del trabajo de la RAADH, realizando un esfuerzo para generar entre los funcionarios de los Estados una reflexión más profunda sobre el impacto de su trabajo, y sugiriendo una serie de cambios en las prácticas y los ajustes institucionales para que la potencialidad del espacio sea mejor aprovechada. En ese sentido, desde 2011 se han visto iniciativas que apuntan al fortalecimiento de la RAADH, como por ejemplo, la adopción formal de un reglamento de trabajo,³² la consolidación gradual de la idea de evitar seminarios y otras acciones costosas y de bajo impacto, y de concentrarse en acuerdos de mayor relevancia política;³³ la creación del primer Grupo Técnico en este ámbito, integrado por expertos en una materia específica³⁴ y la clausura de grupos que venían presentando pocos avances,³⁵ el otorgamiento al IPPDH, que tiene sede perma-

y primer presupuesto se aprobaron en 2010 a través de las decisiones CMC 012/2010 y 013/2010. El IPPDH empezó a funcionar de forma provisoria el año 2010, con la designación de Víctor Abramovich como secretario ejecutivo del Instituto (Resolución GMC 05/10).

32 El reglamento se encuentra disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Reglamento-Interno-RAADDHH.pdf>. Si bien el documento ofrece un marco regulatorio para el funcionamiento del espacio, aumentando su transparencia y previsibilidad, y contiene cláusulas importantes como la obligación de publicar la agenda con una antelación mínima en relación con las fechas de las sesiones, prevé también procedimientos para la participación de la sociedad civil que podrían implicar ciertos límites para su desarrollo efectivo. En particular, crea un sistema de acreditación, con la clara posibilidad de que la Presidencia Pro Tempore no haga efectivos todos los pedidos, sin especificar criterios al efecto (art. 31). Además, establece que el espacio prioritario para la participación serían los grupos de trabajo y las comisiones temáticas, el cual se abre para intervenciones orales durante las sesiones plenarias solamente respecto de temas que no hayan sido abordados en las instancias anteriores ni estén presentes en proyectos de Acuerdo (art. 33). Si bien el documento ha sido finalmente aprobado, aún no se ha puesto en práctica en atención a la falta de reuniones de la RAADH desde noviembre de 2013. Es importante evaluar su uso práctico a la hora de sacar conclusiones sobre sus términos, y compararlo con otros modelos de participación en otras instancias internacionales de derechos humanos.

33 En la XX sesión de la RAADH, en Montevideo, el representante de Uruguay solicitó el rechazo de una nueva propuesta de realización de un seminario por uno de los grupos de trabajo, argumentando que este tipo de acciones implicaba un gasto de recursos muy alto para el bajo impacto que hasta entonces habían significado.

34 Se trata del Grupo Técnico sobre Operación Cóndor, creado en la XX RAADH, en Montevideo.

35 Por ejemplo, el grupo sobre indicadores de derechos económi-

nente en Buenos Aires y un cuadro de funcionarios técnicos, de distintos mandatos para la elaboración de diagnósticos y planes de trabajo en diversas áreas; la creación y puesta en funcionamiento de la página web del Instituto³⁶, donde se difunden las reuniones y decisiones tomadas en la RAADH y se ofrece acceso a sus documentos oficiales.

En este contexto, en la XX reunión en Montevideo, realizada en diciembre de 2011, la presidencia pro t mpore uruguaya, con el apoyo del IPPDH, se dispuso a liderar un proceso de reorganización del funcionamiento de la RAADH por el cual las distintas comisiones y grupos de trabajo, así como las delegaciones de los Estados, deberían someter a la sesión plenaria proyectos de acuerdo debidamente redactados, para su votación. Este proceso sería más compatible con la toma de decisiones más complejas, por permitir la negociación de los acuerdos sobre la base de proyectos previamente elaborados. Incluso, permitiría la realización de negociaciones previas a la reunión, según la antelación con que los Estados se dispusieran a circular los proyectos. A la vez, esta metodología permitiría un registro mucho más claro, en las actas de las reuniones, de los acuerdos logrados entre los Estados partes, lo cual posibilitaría a las organizaciones sociales tener más claridad sobre lo que ha hecho la RAADH. Estas prácticas vienen siendo implementadas, con mayor o menor éxito, en las últimas reuniones.

A su vez, como veremos con más detalle en el último apartado, en los últimos años, la labor del IPPDH ha permitido catalizar la discusión y adopción de diversas iniciativas relevantes. Entre ellas, la solicitud de una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre niñez migrante,³⁷ el trabajo de cara a la elaboración de una Guía de Archivos Represivos del Cono Sur, en el marco de las Coordinaciones *Represivas del Cono Sur*, y decisiones de coordinación en política exterior sobre posiciones ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que han incluido, por ejemplo, el impulso conjunto de una Relatoría

cos, sociales y culturales. Se delegó el seguimiento de este asunto al IPPDH.

36 <http://www.ippdh.mercosur.int/>

37 La OC-21/14 fue emitida por la Corte Interamericana el 19 de agosto de 2014.

especial sobre derechos de los adultos mayores. Estos cambios ponen de relieve la potencialidad de la RAADH como foro de concertación política que cuenta a la vez con el apoyo técnico-sustantivo de un instituto permanente de políticas públicas en derechos humanos.

De todas maneras, resta aún mucho trabajo y, sobre todo, compromiso político por parte de los Estados para lograr que este espacio esté a la altura de su potencial. En este marco, además de la necesidad de una política efectiva de estímulo a la participación social, es posible identificar distintas temáticas que, o bien en virtud de la historia compartida de los países del bloque, o por su intrínseca naturaleza transnacional, podrían tener aún un mayor peso en la agenda permanente de trabajo de este espacio con importantes resultados a nivel de coordinación de política exterior, así como de formulación conjunta de políticas públicas frente a problemáticas compartidas.

Con todo, las limitaciones y contradicciones del espacio se evidenciaron a todas luces con la interrupción de su trabajo a partir de la crisis política en Venezuela desde las manifestaciones iniciadas en febrero de 2014.³⁸ Venezuela contaba entonces con la presidencia pro tempore y no se convocó reunión alguna del bloque ni de la RAADH desde la última en noviembre de 2013 en Caracas. Solo en julio de 2014, la presidencia paso finalmente a la Argentina, y en noviembre de 2014 se realizó la XXV RAADH.

Unasur: el nuevo bloque sudamericano

La Unasur tiene como objetivo principal “construir, de manera participativa y consensual, un espacio de articulación en el ámbito cultural, social, económico y político entre sus pueblos”.³⁹ Integrada por los doce Estados del subcontinente,⁴⁰ adoptó su tratado

38 La interrupción de las reuniones de la RAADH, justo en el contexto de las manifestaciones en Venezuela, en cuyo marco fallecieron 43 personas y cientos fueron heridas, es especialmente preocupante.

39 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, artículo 2 (Objetivo). Disponible en: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339

40 Los países miembros de Unasur son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

constitutivo en Brasilia en 2008 durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Este instrumento entró en plena vigencia en marzo de 2011, cuando Uruguay se convirtió en el noveno país en ratificarlo.

Unasur posee, de acuerdo con su Tratado Constitutivo, un amplísimo rango de objetivos específicos. Son veintiuno en total, y van desde “el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación [...] en el escenario internacional”, hasta “la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva”, pasando por “el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región”.⁴¹

En este marco, es importante mencionar la concepción de política regional que estuvo detrás de la creación de la Unasur. El bloque se concibió como una respuesta a la necesidad de los Estados sudamericanos de tener un mecanismo de integración que, a diferencia de las demás iniciativas existentes, abarcara todo el territorio subcontinental y contribuyera de esa manera a la “estabilidad sistémica” del subcontinente.⁴² En términos geopolíticos, la idea

41 Otros objetivos incluyen: el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas; la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades. Abarca también temas como: la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático, entre otros. Véase el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, artículo 3. Disponible en: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339

42 En esa línea, el expresidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva declaraba en el año 2008 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Unasur, creada en mayo, es el primer tratado en 200 años de vida independiente en el que se congrega a todos los países sudamericanos. [...] Poco a poco viene descartándose el viejo alineamiento conformista de los países del sur a los centros tradicionales [...] [Los] países en desarrollo vienen ganando credenciales para cumplir un nuevo papel en el diseño de un mundo multipolar”. Y añadió: “está

era crear un bloque que cumpliera el mismo rol delegado históricamente a la OEA,⁴³ pero sin la participación de Centroamérica y, en especial, de América del Norte, justamente para que América del Sur pudiera posicionarse como un bloque de poder alternativo a las grandes potencias mundiales, en particular Estados Unidos.⁴⁴ En este marco, algunas intervenciones exitosas que ha tenido la Unasur han sido la creación de la comisión investigadora de la masacre de Pando en Bolivia en 2008,⁴⁵ la mediación del conflicto entre Ecuador y Colombia en 2010⁴⁶ y la reacción ante el intento de golpe en Ecuador en 2010, que dio origen a la Cláusula Democrática.⁴⁷

Efectivamente, lograr la estabilidad subregional era un desafío porque ya no se trataba de integrar países que partían de

en curso la construcción de una nueva geografía política económica y comercial del mundo. Hoy estamos procurando la solución de nuestros problemas desde múltiples dimensiones, nuestro norte a veces está en el sur". *Página 12*, "Lula: 'Unasur es el primer tratado a veces años de vida independiente'", 23 de septiembre de 2008.

43 En el artículo 1º de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, se establece el objetivo fundamental de la organización regional: "Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch1

44 En su discurso al asumir la presidencia Pro Tempore de la Unasur en 2008, Michelle Bachelet, que ocupaba en aquel momento la presidencia de Chile, declaró que el nuevo bloque otorgaría "la oportunidad de tener una voz fuerte y una voz clara ante este mundo del siglo XXI. Mundo que es muy distinto a lo que se vivió en etapas previas y que ha requerido que múltiples instituciones internacionales empiecen a reformarse, de manera que el siglo XXI pueda ser un mucho mejor siglo que el XX para nuestros pueblos. Una preocupación fundamental que acompaña a este reordenamiento es la emergencia, justamente, del mundo en vías de desarrollo. Y estoy hablando de China, de la India, de Asia, pero también de Brasil, de México y de América Latina, entre otras regiones. Y esta emergencia de nuevos actores tendrá profundas consecuencias en el sistema internacional". Para consultar el discurso completo véase: <http://unasur.org/PDFs/presidencia-pro-tempore/discursos/Discurso-bachelet-brasilia.pdf>

45 Véase, por ejemplo, <http://exwebserv.telesurtv.net/secciones/noticias/37759-NN/unasur%20entreg%C3%B3%20a%20bolivia%20informe%20sobre%20masacre%20en%20pando/>

46 Véase, por ejemplo, <http://ambito.com/noticia.asp?id=536756>

47 Véase <http://www.telam.com.ar/notas/201403/55935-rige-desde-hoy-la-clausula-democratica-en-la-unasur.html>

coincidencias políticas fundamentales, sino de acomodar a gobiernos de distinto signo político en un esquema en el que se priorizara la unión y la estabilidad. La Unasur buscaría esa estabilidad esencialmente de dos formas: por un lado, a través de la creación de mecanismos de diálogo y solución pacífica de controversias, complementados con políticas de fortalecimiento de las democracias de la región.⁴⁸ Por otro lado, a través del impulso de la coordinación e intercambios en materia de defensa, con vistas a aumentar la comprensión y la confianza recíproca entre los sectores de defensa de los Estados sudamericanos.⁴⁹

Con relación a la estructura institucional del bloque, la Unasur funciona, como el Mercosur, bajo el sistema de presidencias pro tempore, ejercidas por un Estado miembro durante un año, y orientadas por orden alfabético. Asimismo, casi todos sus órganos tienen el formato de “consejos”. Los órganos principales de su estructura son cuatro: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General.⁵⁰ Bajo este eje se han conformado los llamados Conse-

48 Véase, en ese sentido, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia. Disponible en: <http://unasursg.org/PDFs/unasur/protocolo/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf>

49 No es casualidad, en ese sentido, que el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) haya sido uno de los primeros consejos sectoriales propuestos en el bloque, casi en simultáneo a su propia creación. El CDS fue propuesto por la delegación de Brasil en la reunión de Brasilia de mayo de 2008, la misma en la que se suscribió el Tratado Constitutivo del bloque. Su creación formal se dio en diciembre del mismo año, con una decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado. Véase el texto de la decisión en: <http://unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Defensa/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>

50 Los consejos de Jefas y Jefes de Estado y de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores son las máximas entidades políticas del bloque. El Consejo de Delegadas y Delegados, por su parte, es responsable de la implementación de los lineamientos estratégicos definidos por los demás Consejos, y de elaborar proyectos de decisión, resolución y reglamentos para la consideración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La Secretaría General es la instancia ejecutiva del sistema, es decir, “el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos” (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, arts. 6 a 10).

jos Sectoriales, que son “instancias políticas de consulta y consenso compuestas, en general, por los Ministros de los Estados miembros en las respectivas áreas de integración de sus respectivos sectores” que poseen sus propios estatutos, basados en los principios enunciados en el Tratado Constitutivo.⁵¹ Los acuerdos que produzcan estos consejos deben ser elevados a la consideración del órgano principal que lo haya creado.⁵²

En la actualidad, en la Unasur funcionan dos espacios para el abordaje de temas sociales, y ambos tienen el formato de “consejos sectoriales”: el Consejo de Salud Suramericano (CSS), creado en 2008,⁵³ y el Consejo de Desarrollo Social Suramericano (CDS), creado en 2009.⁵⁴ Ambos están integrados por ministras o ministros de las respectivas materias o sus equivalentes, que realizan reuniones ordinarias una vez al año en cabeza de cada presidencia pro tempore de la Unasur,⁵⁵ pudiendo organizar también reuniones extraordinarias. La presidencia es ejercida por el Estado que detente la presidencia pro tempore, y los Consejos tienen la atribución de crear grupos técnicos por áreas de trabajo (CDS) o grupos de trabajo para examinar temas específicos (CSS). Estos Consejos han partido de una base institucional más sólida que la RAADH, al adoptar estatutos propios que, entre otras cuestiones, establecen con claridad los objetivos de esos espacios.⁵⁶ De esa

51 Véase descriptivo de la Unasur publicado en la página del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud. Disponible en: <http://isags-unasul.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>

52 Tratado Constitutivo de la Unasur, artículo 5º.

53 Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud Suramericano adoptada por las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos el 16 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, Brasil, en Reunión Extraordinaria de la Unasur. Disponible en: <http://unasur.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Salud/Estatutos-Consejo-de-Salud-Suramericano.pdf>

54 Creado por decisión de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, conforme al Tratado Constitutivo de la Unasur, el 10 de agosto de 2009, en la ciudad de Quito. Véase el estatuto en: <http://unasur.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Desarrollo-Social/PDF-Consejo-Desarrollo-Social/Estatutos-Consejo-de-Desarrollo-Social-Suramericano.pdf>

55 Eso significa que se reúnen una vez al año, dado que esa es la duración de cada presidencia en la Unasur; en el Mercosur los periodos son de seis meses.

56 Como vimos en el apartado anterior, a la RAADH del Mercosur no se le ha otorgado un mandato con contenido específico en el mo-

forma han determinado metas con potencial para impactar sobre los temas que son objeto de su trabajo.⁵⁷

Conforme veremos en el apartado siguiente, en 2011, en el contexto de los debates sobre la reforma del sistema interamericano de derechos humanos, empezaron a tener lugar también algunas discusiones sobre la posible creación de un espacio dedicado a la temática de derechos humanos en el ámbito de la Unasur, que terminaron con la constitución de un Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos.

Finalmente, sobre la estructura de la Unasur, cabe destacar la realización, en agosto de 2014, del Primer Foro de Participación Ciudadana, en Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia. En el Foro de ese primer encuentro, se propuso la creación de consejos temáticos para abordar cuestiones como migración, medioambiente, derechos humanos, pueblos originarios, afrodescendientes, diversidades sexuales e identidades de género, entre otras.⁵⁸ La iniciativa, si bien refleja de alguna forma la voluntad del bloque de tener una política de participación social, guarda una llamativa similitud con la Cumbre Social del Mercosur, respecto de la cual se venían formulando importantes críticas desde hace años.⁵⁹ El

mento de su creación (Decisión CMC 40/2004).

57 En el caso del Consejo de Salud Suramericano, por ejemplo, su estatuto incorpora entre sus objetivos específicos el de “identificar determinantes sociales críticos para la Salud y propiciar políticas y acciones intersectoriales, tales como: seguridad alimentaria, ambiente saludable, cambio climático y otros” y el “fortalecimiento de las instituciones de Salud de los Estados miembros tales como: instituciones proveedoras de servicios de Salud, instituciones reguladoras, institutos y escuelas de Salud Pública, instituciones de formación y capacitación”, dos ejes respecto a los cuales una instancia de coordinación política como esta puede tener un rol interesante. Por su parte, el estatuto del Consejo de Desarrollo Social establece como objetivo específico “contribuir al desarrollo de políticas sociales eficaces en los países miembros de la Unasur, que tiendan a la consolidación de un desarrollo social integral”. Véase a este respecto, Estatuto del Consejo de Desarrollo Social Suramericano, punto IV a). Disponible en: <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL.pdf>

58 Ver nota sobre el Foro en: <http://mesadearticulacion.org/noticias/concluyo-este-viernes-el-primer-foro-de-participacion-ciudadana-de-unasur-con-una-directiva-y-propuestas-desde-las-organizaciones-sociales/>

59 Véase Deisy Ventura, “Sociedades efervescentes, gobiernos sem gás”, *Le Monde Diplomatique*, Brasil, 4 de febrero de 2008, dispo-

problema de la existencia de una instancia dedicada exclusivamente a la participación social es su tajante separación de los ámbitos decisorios del bloque. En estas cumbres o foros, la sociedad civil tiene voz y algo de visibilidad (por su formato anual y las características de gran evento que adquieren), pero realiza meras declaraciones, que suelen tener un carácter muy general por la diversidad de actores presentes, las cuales pueden o no ser tomadas en consideración por los representantes de los Estados.

Una política efectiva de participación debería, al contrario, estimular que en cada una de las instancias decisorias o de los espacios de alto nivel sobre temas específicos estuvieran presentes los movimientos sociales y la sociedad civil, haciendo un trabajo de seguimiento sistemático y desagregado por temas, e incidiendo directamente sobre las decisiones. En ese sentido, aún está por verse qué política de participación adoptará el Grupo de Alto Nivel de Unasur que abordará problemáticas de derechos humanos de la región.

Tras este breve paneo sobre el origen y la actualidad del Mercosur y la Unasur, y para destacar posibles escenarios de complementariedad entre las piezas de la institucionalidad regional en derechos humanos, nos avocamos a continuación a marcar los variados puntos de contacto que han tenido los debates en torno a la reforma del sistema de protección regional con los desarrollos y las agendas de los espacios subregionales con eje en la materia. Merecen así especial atención tanto las iniciativas de la Unasur para la creación de un nuevo mecanismo con mandato en derechos humanos, como el análisis de la labor y las discusiones que sobre el SIDH se suscitaron en el marco de la RAADH. A su vez, aun cuando pareciera tratarse de convocatorias *ad hoc* para lograr resultados que no era posible consensuar en la OEA, no pueden dejar de mencionarse las llamadas Conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que tuvieron lugar en estos años.

nible en <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=135>. Véase también Barreto Maia, Bascary y Kletzel (2013).

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

Unasur y el desafío de la no duplicación

Justo al compás del escenario de reforma en la OEA, en 2011 empezaron a tener lugar también algunas discusiones sobre la posible creación de un espacio dedicado a la temática de derechos humanos en el ámbito de la Unasur. Este proceso se inició con una presentación por parte de Ecuador para la creación de una Coordinación Suramericana de Derechos Humanos y la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo para estudiar una propuesta sobre el tratamiento y la promoción de los derechos humanos en Unasur. Esta iniciativa estuvo tan directamente vinculada a los debates que al mismo tiempo se estaban dando respecto al SIDH,⁶⁰ que la propuesta original de Ecuador enfatizó:

...Los organismos dedicados a vigilar el cumplimiento de los derechos humanos en América, han dejado de lado el que debería ser su objetivo principal como lo es la promoción y el desarrollo de mecanismos que ayuden al desarrollo social pero sobre todo humano de nuestros pueblos, estos organismos actualmente tienen como actividad prioritaria la recepción de peticiones, análisis de casos y juzgamiento de los mismos pero la realidad y necesidad de nuestros pueblos va mucho más allá de conocer un informe anual con recomendaciones a los Estados que pueden o no ser cumplidas. La creación de un espacio enfocado a la protección, desarrollo y sobre todo la práctica de derechos humanos a nivel de Unasur, resulta imperativo en este momento.⁶¹

Frente a este diagnóstico, propuso crear una coordinación “interestatal” con miras a lidiar con las problemáticas de derechos humanos en la región que preveía, incluso, la posibilidad de receptor y tramitar denuncias de violaciones de los derechos humanos.

60 La relación con las discusiones simultáneas en relación con el SIDH es tan evidente que en la propuesta de Ecuador se destaca: “Para crear la CSDH se tomarán en cuenta las valiosas recomendaciones que realizaron los Estados al Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y que, al parecer, han quedado en simples recomendaciones” (énfasis agregado).

61 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, Propuesta para la creación de una Coordinación Sudamericana de Derechos Humanos.

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

Demandar la sustitución de un espacio por otro, desconoce las diferencias fundamentales entre un sistema de protección de los derechos humanos como el sistema interamericano, y un foro o consejo exclusivamente político sobre la materia. Si bien mecanismos de este último tipo, como el Examen Periódico Universal (EPU) que funciona en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, pueden contribuir de distintas maneras a la mejora de la situación de dichos derechos, no reemplazan a los judiciales o cuasi judiciales, integrados por expertos en derechos humanos.⁶² La noción de *mecanismos internacionales de protección* se relaciona con la idea de que los individuos tengan una instancia adicional a la que recurrir en caso de violación de sus derechos fundamentales, una vez que se hayan agotado los canales internos de respuesta. Ese recurso internacional implica un espacio que se pretende distinto e independiente de los Gobiernos nacionales. Aunque un foro político integrado por Estados pueda recibir denuncias de individuos, su apreciación por parte de los

62 Una evaluación de los logros y las potencialidades de un mecanismo como el EPU implica reconocer los límites inherentes a su propia naturaleza. Se trata de un mecanismo integrado por representantes de los Estados, que no solamente carecen en su mayoría de formación específica en derechos humanos, sino que además no tienden a la objetividad porque la lógica de su trabajo es la de la defensa de los intereses nacionales. Por ello, que el Examen genere efectivamente una “evaluación objetiva y transparente de la situación de los derechos humanos en el país examinado, que incluya los avances y los retos a los que se enfrenta el país” (cfr. Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos) depende básica y únicamente de la buena fe con la que participen los Estados. En cualquier caso, el tipo de evaluación que supone el EPU dista mucho de las características que implica la labor de “protección” de otros mecanismos, en cuanto examinan denuncias específicas de violaciones de derechos humanos y procuran su reparación, teniendo también en miras la garantía de no repetición de violaciones similares.

mismos Estados casi anularía la posibilidad de una resolución de los casos que cuente con un mínimo de imparcialidad. Tampoco existirían garantías de experticia en el tema por parte de los funcionarios políticos que lo integraran.⁶³

Afortunadamente, en las reuniones de estudio de la propuesta logró imponerse la idea de que cualquiera fuera el mecanismo por crearse en este foro, se debía “evitar la duplicación de desarrollos normativos y de órganos de protección, supervisión o coordinación ya existentes a nivel universal o regional”.⁶⁴ Tras dos instancias de debate se concluyó que un sistema útil para el tratamiento de los derechos humanos a nivel de Unasur debía, ante todo, apuntar a aprovechar al máximo las potencialidades de un órgano de concertación política entre gobiernos, antes que reemplazar instancias con décadas de trabajo para la promoción y protección de los derechos humanos en la región. Así, se dispuso sugerir la constitución de un Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de Unasur. De acuerdo con el Acta final de la segunda reunión, “...esta instancia estaría encargada de coordinar la cooperación entre los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones de promoción, protección, garantía, respeto y desarrollo de los derechos humanos a través de estrategias y acciones conjuntas para fortalecer sus políticas públicas, de acuerdo a sus realidades”.⁶⁵ A su vez, se eligieron temas prioritarios para su abordaje en esta esfera, entre ellos: estrategias para promover la inclusión y el respeto de los derechos

63 Las diferencias entre mecanismos integrados por representantes estatales y mecanismos judiciales o cuasi judiciales de expertos explican que, por ejemplo, en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas coexistan y se consideren igualmente relevantes el sistema de los Órganos de Tratados y el Consejo de Derechos Humanos. Estos dos ejes del sistema ONU permiten diversos modos de actuación y respuesta. Uno predominantemente técnico, cuasi judicial, que aspira a la independencia y abierto a las denuncias individuales de víctimas de violaciones de derechos humanos, y otro intergubernamental y con objetivos más vinculados a la articulación y la concertación política, así como al tratamiento de crisis de grandes dimensiones (Barreto Maia, Bascary y Kletzel 2013).

64 Acta de la I Reunión del GT para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en Unasur, párrafo 3º.

65 Acta de la II Reunión del GT para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en Unasur, 17 y 18 de enero de 2013.

de las personas con discapacidad, la promoción de mecanismos nacionales de prevención y erradicación de la tortura, la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad y el “fortalecimiento de la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales como eje de las estrategias nacionales de desarrollo económico y social”.⁶⁶ Esta propuesta fue finalmente aprobada por las jefas y jefes de Estado en la reunión de Paramaribo a fines de agosto de 2013.

A pesar de que se evitó el riesgo de sustitución del SIDH, está aún por verse en qué decantará este espacio de coordinación intergubernamental. En su primer año, la presidencia del Grupo quedó en manos de Perú, que no realizó ninguna convocatoria en su marco. Teniendo en cuenta el ímpetu alrededor de su creación, llama la atención que aún no fuera puesto en marcha. Surgió así algunas dudas sobre la relevancia concreta del espacio.

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

A fines de 2012, los debates sobre la CIDH comenzaron progresivamente a tener lugar también en la agenda de la RAADH. En atención a los vaivenes de la discusión sobre las competencias de los órganos de protección regional, en el marco de la IV Reunión Extraordinaria de Brasilia, la delegación uruguaya propuso la adopción de una declaración de respaldo al sistema interamericano de derechos humanos.⁶⁷ Ahora bien, en esa ocasión, las altas autoridades de Brasil y Argentina no estaban presentes en la reunión, habiendo delegado el espacio a funcionarios de menor rango. A su vez Venezuela, que acababa de incorporarse como miembro permanente del bloque, envió a un funcionario que no tenía autoridad para tomar decisiones.⁶⁸ Frente a este escenario, y a la

66 *Idem.*

67 El borrador de Declaración, elaborado con apoyo de la sociedad civil presente, destacaba los principios de autonomía e independencia de los órganos del sistema, valoraba los impactos concretos de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tanto en tiempos de dictadura como en democracia, y destacaba la complementariedad entre espacios como la RAADH y la labor de los órganos regionales de protección de los derechos humanos. Véase Anexo VIII, Acta IV Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, noviembre de 2012.

68 Venezuela se incorporó como miembro permanente del Merco-

consecuente imposibilidad de profundizar en una discusión política que llevara a un posicionamiento regional, se acordó que Uruguay convocaría a una reunión especial para discutir la posición de la RAADH sobre la situación del SIDH antes de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA prevista para marzo de 2013.⁶⁹

Fue así como se realizó la V Reunión Extraordinaria de la RAADH con un solo tema de agenda: la actualidad de la CIDH. Para ese entonces, ya era pública la “Declaración de Guayaquil”, resultado de la I Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, realizada en la ciudad de referencia a partir de la convocatoria de Ecuador.⁷⁰ De este modo, quedaron plenamente entrecruzadas las iniciativas de Guayaquil y las decisiones de la sesión extraordinaria del órgano del Mercosur.

Las Conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) merecen especial atención al haberse constituido como espacios *ad hoc* de concertación política frente a la dificultad para algunos Estados de llevar adelante ciertos debates en el seno de la propia OEA. La de Guayaquil fue la primera, convocada para marzo de 2013. A partir de esa fecha y hasta enero 2015, ya se han sucedido cinco reuniones en este marco.⁷¹

La propuesta de Ecuador de llevar adelante Conferencias reservadas a aquellos Estados parte de la Convención Americana procuró concentrar los debates sobre el SIDH solo entre aquellos que entendía debían considerarse sus legítimos actores, en tanto detentaban plena relación con los órganos del SIDH por su efectiva ratificación del tratado marco del Sistema. La convocatoria de

sur a mediados de 2012. Desde ya, especial reproche merece que una semana después de su ingreso al Mercosur, Venezuela decidiera denunciar la Convención Americana. A pesar de su nuevo estatus como miembro permanente del bloque no se generaron gestiones políticas de peso para revertir una decisión que no hace otra cosa que debilitar el esquema de protección con el que cuentan las personas bajo la jurisdicción de ese país.

69 Véase al respecto, Acta IV Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, noviembre de 2012.

70 La I Conferencia de Estados parte de la CADH se realizó el 11 de marzo de 2013.

71 Hasta el cierre de este artículo, se habían realizado cuatro conferencias: en marzo de 2013, en Ecuador; en mayo de 2013, en Bolivia; en enero de 2014, en Uruguay; mayo de 2014, en Haití; y diciembre de 2014, en Montevideo.

este espacio, que pretendió excluir a Estados Unidos y Canadá de las discusiones,⁷² representó con claridad uno de los principales temas de fondo del proceso de reforma: los cambios en el escenario geopolítico y la intención de algunos Estados del Sur de despegarse del escenario de influencia de Estados Unidos, que veían plasmado en la agenda y los métodos de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en particular, en la labor de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Así, los temas eje que se trataron primero en la reunión de Guayaquil y, luego, en la RAADH Extraordinaria de Montevideo, fueron: el supuesto desbalance entre las labores de protección y promoción de los derechos humanos a cargo de la CIDH; las fuentes de financiamiento del Sistema; la tarea de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión; la composición de la Comisión y, finalmente, la necesidad de reevaluar la ubicación de la sede de la CIDH.

Aun cuando se temió la posible afectación de competencias básicas de la CIDH en función del impulso de las discusiones en estas esferas lejanas a los debates en el Consejo Permanente de la OEA, sus resultados no terminaron confirmando este escenario. Tampoco en estos espacios existió el consenso necesario para dañar la tarea de la CIDH. La Declaración de Guayaquil, luego retomada por la V RAADH, logró solo compromisos balanceados. Así, por ejemplo, en vez de adoptar alguna decisión que pudiera debilitar el trabajo de la única Relatoría Especial, se optó por destacar la necesidad de que todas las relatorías contaran con los recursos necesarios para cumplir cabalmente con su labor. Asimismo, una vez que aquella Declaración pasó por el tamiz del Mercosur, se generó un interesante escenario de oportunidad, aún inexplorado, por el que se incorporó como tema prioritario de acción de la RAADH, la “superación de las dificultades que existen en relación con la implementación de decisiones e incorporación progresiva de estándares de los órganos del SIDH”.⁷³

Desde ya, la realización de la 44^o Asamblea Extraordinaria de la OEA sobre el proceso de “fortalecimiento” de la CIDH fue un

72 Ni Estados Unidos ni Canadá han ratificado la CADH. Estados Unidos la firmó en 1977, pero nunca llegó a ratificarla.

73 Véase el Acta de la V RAADH, realizada en Montevideo el 14 de marzo de 2013.

indudable punto de inflexión para todos los escenarios de debate. Como se destacara, a pesar de distintos intentos por mantener en agenda la discusión sobre competencias clave de la Comisión como, por ejemplo, la posibilidad de dictar medidas cautelares, la Resolución final de la jornada resistió estos embates y permitió clausurar, casi completamente y al menos por un tiempo, un contexto propicio para el debilitamiento de los órganos de protección regional.

Al tratarse de un proceso político y, en consecuencia, por naturaleza flexible, no puede pensarse en la Asamblea Extraordinaria de marzo de 2013 como un cierre definitivo a toda discusión en clave de reforma de la agenda y los métodos de trabajo de la CIDH y de la Corte IDH. El desenlace formal del proceso en modo alguno implica que el escenario se encuentre allanado de tensiones y discusiones sobre el rol del SIDH en la región. De hecho, luego de la resolución final del proceso en la OEA, tuvieron lugar varias instancias de debate en las que los intentos de reforma del Sistema persistieron en la agenda, pero ya con poco respaldo para lograr impactos concretos.

Así, con menos respaldo político que las discusiones en Guayaquil, y un escenario difícil para su traslado al Consejo Permanente de la OEA, Bolivia convocó a mediados de mayo de 2013 a la II Conferencia de Estados Parte de la CADH. La agenda estuvo nuevamente signada por las discusiones sobre la universalidad del SIDH,⁷⁴ con la paradójica falta de toda gestión en torno a la situación de Venezuela, que entonces aún podría haberse retractado de su decisión de denunciar la Convención Americana. Los otros dos ejes de trabajo fueron la cuestión de la sede y las fuentes de financiamiento de la Comisión. Estos temas volvieron luego a tocarse en las dos sesiones posteriores de la RAADH, en junio y noviembre de 2013, pero ya sin grandes anuncios o conclusiones por parte de ese espacio.

El debate sobre el traslado de la sede tuvo cierto *momentum* alrededor de la III Conferencia de Estados parte en Montevideo en enero de 2014. Allí se analizó un informe preparado por el

74 Las discusiones sobre la universalidad del SIDH se refieren al hecho de que países como Estados Unidos o Canadá, entre otros, no hayan ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos.

Grupo de Trabajo «Desafíos presupuestarios, reglamentarios y funcionales para el cambio de sede de la CIDH», conformado por Uruguay y Ecuador en la II Conferencia en Cochabamba.⁷⁵ Los debates previos indicaban que podría concluirse con alguna decisión puntual. Sin embargo, la propuesta presentó debilidades en los dos ejes que se utilizaron para sostener la viabilidad del cambio de sede: el escenario jurídico⁷⁶ y el presupuestario,⁷⁷ por lo que finalmente no existieron los consensos necesarios para lograr avances concretos.

La reunión culminó con la adopción de la Declaración de Montevideo, que en este punto⁷⁸ decidió: continuar el debate so-

75 A diferencia de los contenidos de este informe, cualquier evaluación sobre un posible cambio de sede debería tener en cuenta todos los factores —positivos y negativos— que el traslado acarrearía, incluyendo no solo los de carácter jurídico, económico o presupuestario, sino también el impacto en materia de visibilidad del trabajo de la CIDH y accesibilidad de víctimas, organizaciones usuarias y medios de comunicación. En principio, deberían sopesarse también las consecuencias de una posible transición sobre el trabajo diario de la Comisión, de forma tal de no debilitar ni desviar sus capacidades de acción y reacción frente a las problemáticas de derechos humanos en la región.

76 En relación con el escenario jurídico, en el informe se señala que la sede de la CIDH no está definida en la Convención, sino en el artículo 16 del Estatuto de la CIDH, de donde surge que para trasladar la sede debería modificarse ese instrumento a partir de una decisión de la Asamblea General de la OEA. Ahora bien, una interpretación comprensiva y armoniosa de los textos de la CADH, el Reglamento y el Estatuto, demuestra que una reforma del Estatuto solo puede llevarse a cabo tras la iniciativa de la CIDH, como requisito previo para ser debatida y decidida por los Estados miembros en el seno de la Asamblea General de la OEA. Esto, dado que el artículo 39 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “la Comisión prepara su Estatuto” y “lo someterá a la aprobación de la Asamblea General”. Por su parte, el artículo 22 del Estatuto de la CIDH establece que: “El presente estatuto podrá ser modificado por la Asamblea General”. Véase el documento “Los límites jurídicos a las reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”, preparado por un grupo de juristas de la región sobre las propuestas de enmienda a los instrumentos interamericanos de derechos humanos en el marco del proceso de “Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”.

77 El informe preparado por el GT carece de toda precisión en relación con la información presupuestaria presentada. A fin de que esta información sirva para el proceso de deliberación sobre el cambio de sede, debería detallarse, por lo menos, lo referido a los costos/beneficios del movimiento.

78 En otros temas, se decidió: a) *Universalización*: encomendar a la Secretaría General de la OEA la realización de un estudio, con el

bre el cambio de sede y profundizar el documento del GT en sus aspectos jurídicos, políticos, presupuestarios, reglamentarios y funcionales, entre otros, y analizar las mejores alternativas para, en consonancia con el marco normativo existente, dimensionar las consecuencias y los requisitos de un eventual cambio de sede; invitar a los Estados a ofrecerse a hospedar permanentemente a la CIDH, e invitarla a celebrar sus periodos de sesiones en los Estados parte de la Convención Americana.

El tema volvió a tratarse en la IV Conferencia de Estados parte en Haití,⁷⁹ que se llevó a cabo casi en paralelo a una reunión de la Unasur, y apenas unos días antes de la Asamblea General

fin de analizar los impedimentos jurídicos de los Estados no Parte de la Convención para su incorporación al Sistema Interamericano y plantear posibles soluciones prácticas (párr. 7); readequar la integración de la Comisión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores en representación de las siguientes regiones: Sudamérica (Uruguay y Ecuador), Caribe (Haití), Centroamérica (Guatemala) y Norteamérica (México, por confirmar) que, con la asistencia de la Secretaría General de la OEA, cumpla con el cometido de acercarse a los Estados que no son parte de la Convención Americana, con miras a buscar alternativas que posibiliten la adhesión al Pacto de San José de Costa Rica. La Comisión será coordinada por Uruguay hasta la celebración de la IV Conferencia de Estados parte, debiendo proponer acciones prácticas para lograr la universalización del Sistema (párr. 5); profundizar, por parte de la Comisión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores, el diálogo con los Estados miembros de la OEA no parte del sistema interamericano de derechos humanos y, a tales efectos, continuar especialmente los contactos iniciados con la Presidencia Pro Tempore del Caricom, con vistas a buscar alternativas para su incorporación al referido sistema (párr. 6); proseguir los esfuerzos iniciados a efectos de ampliar la consulta a los restantes Estados miembros no parte del sistema interamericano y a la sociedad civil organizada tal cual fuera previsto por el párrafo dispositivo 1 de la Declaración de Guayaquil (párr. 8). b) *Relatorías*: conformar un Grupo de Trabajo de composición abierta, que identifique y recomiende una nueva institucionalidad para el actual esquema de Relatorías de la CIDH (párr. 10). c) *Reglamento de la Conferencia*: postergar el tratamiento del punto referido al Reglamento de la Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en oportunidad de la próxima Conferencia (párr. 12); d) *Vínculo con otros espacios regionales*: recomendar a los Estados parte miembros de Unasur, presentar un informe de los avances alcanzados en las conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos durante la próxima reunión de jefas y jefes de Estado de la Unasur y otras reuniones de jefes de Estado. Cfr. III Conferencia de Estados parte de la CADH, Declaración de Montevideo, 22 de enero de 2014.

79 La IV Conferencia de Estados parte se realizó el 26 y 27 de mayo de 2014.

(AG) de la OEA en Paraguay.⁸⁰ La Declaración final de esta Conferencia incluyó diversas disposiciones que atentaban contra la independencia y autonomía de la CIDH, que luego no pudieron sostenerse en el espacio que hubiera permitido materializarlas, la AG de Asunción. Así, por ejemplo, la Declaración instaba a la AG a determinar que la CIDH sesionara por fuera de su sede y promovía la creación de un fondo único para la recepción de contribuciones extrapresupuestarias asignadas de acuerdo con un programa de trabajo previamente aprobado por los Estados.

Diversas organizaciones sociales de la región se pronunciaron en contra de los términos de esta Declaración.⁸¹ En este marco, incluso varios de los Estados que habían aceptado la Declaración de Haití rechazaron su lenguaje a la hora de negociar un texto para la OEA. De este modo, Brasil, Perú y Argentina arbitraron los consensos para sacar por fin una resolución que no hiciera peligrar las competencias ni la capacidad de decisión por parte de la Comisión Interamericana y recomendaba nuevos pasos de cara a un fortalecimiento constructivo.

Los caminos que de ahora en adelante recorran los debates sobre el SIDH dependerán del papel que jueguen distintos actores del sistema a través de la construcción de una agenda estratégica y propositiva en cuanto a sus ejes temáticos, líneas de acción y alianzas que, además, contemple dinámicas de interacción y cooperación con los nuevos mecanismos subregionales con mandato en derechos humanos. Sobre este último punto girarán las reflexiones del próximo apartado.

Coordinación y complementariedad de los mecanismos: oportunidades y desafíos

Las posibilidades de articulación efectiva entre los mecanismos y foros a los que hemos hecho referencia a lo largo de este capítulo dependerán, ante todo, de que exista un entendimiento preciso

80 La Asamblea General se llevó a cabo entre el 3 y el 5 de junio de 2014 en Asunción, Paraguay.

81 Véase al respecto, la Declaración de la Coalición Internacional de Organizaciones de los Derechos Humanos en las Américas, con ocasión de la AG de Paraguay. El CELS suscribió esta declaración.

sobre la naturaleza, la trayectoria histórica y las características institucionales de cada uno de esos espacios.

Las nuevas iniciativas de integración regional en América Latina han sido la contracara de la crisis de legitimidad de la OEA. En este marco, 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. Tal noción, de obvia legitimidad en sus orígenes, ha sido usada, sin embargo, en los últimos años como argumento para la deslegitimación del sistema interamericano de derechos humanos, a través de una relectura al menos criticable sobre la labor del mecanismo de protección regional.

Se desconocen así, por un lado, las diferencias entre el SIDH, en tanto sistema efectivo y prestigioso, y la propia OEA, organismo con altos niveles de descrédito e ineficacia, respecto del cual el mecanismo de protección regional tiene independencia política e institucional.⁸²

Si bien el SIDH es un sistema integrado no solo por la CIDH y la Corte IDH, sino por todos los actores que contribuyen activamente para su efectivo funcionamiento, incluyendo los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas de violaciones, se trata de un sistema independiente y distinto de los gobiernos de los Estados. De este modo, si bien en su primera década la CIDH se vio influenciada por la coyuntura en Cuba y República Dominicana, en el contexto de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo encabezada por Estados Unidos, tras la labor desarrollada en las décadas de los setenta y ochenta en América Latina, el mecanismo se ha vuelto una herramienta esencial para la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio.⁸³

82 Se ha dicho, con razón, que el SIDH es la joya de la OEA. Véase al respecto, Barreto Maia, Bascary y Kletzel (2013: cap. VI).

83 Es posible encontrar referencias a diversos casos emblemáticos que lograron resolver esta tensión en el capítulo VI, “Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos. El futuro del sistema interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina”, en particular la sección 2. “Un poco de historia” (Barreto Maia, Bascary y Kletzel 2013).

Además, tal como destacáramos, se trata de un mecanismo integrado por expertos independientes en derechos humanos que evalúa casos remitidos de forma directa por víctimas de violaciones, a la luz de los tratados regionales en la materia. Es decir, el SIDH es un *mecanismo internacional de protección de derechos*, que cuenta con un tribunal regional de derechos humanos y funciona como un recurso de individuos o grupos para exigir derechos cuando estos hayan sido vulnerados por su propio Estado, y luego de agotados los recursos internos. Se trata, además, de un sistema que moviliza la colaboración activa de los distintos actores que lo componen y que desde hace décadas reconocen su relevancia, es decir, los Estados, las organizaciones de derechos humanos, las víctimas y sus representantes. Este tipo de institucionalidad regional requiere décadas para consolidarse. Un sistema como el SIDH, probablemente no pueda ser replicado de cero, porque cualquier intento en esa dirección arriesgaría la pérdida de un acervo de estándares ya ampliamente aceptado, reconocido y aplicado en las sociedades de los Estados americanos, en especial los latinoamericanos.

Esto, por supuesto, no impide la creación de otros foros o espacios complementarios al SIDH. En ese sentido, es posible decir que las potencialidades tanto de la RAADH como del recién creado Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de la Unasur residen precisamente en que son algo que el SIDH no es. Constituyen foros intergubernamentales en los que se sientan representantes de los gobiernos y permiten así el abordaje de formas concretas de garantía de derechos a nivel doméstico. Son ámbitos en los que es posible tomar decisiones sobre políticas públicas, en una región que posee una larga historia compartida que hace que los países enfrenten muchas veces problemas comunes. Resultan entonces pertinentes los intercambios de experiencias, el establecimiento de directrices comunes e incluso la definición de políticas articuladas a nivel regional.

En la medida en que exista voluntad política para dotar estos espacios de la experticia y de la jerarquización política necesarias,⁸⁴ la RAADH, en el Mercosur, y el Grupo de Alto Ni-

84 Los espacios subregionales con mandato específico en materia de derechos humanos sufren el problema de la desjerarquización, es

vel, en la Unasur, pueden representar la oportunidad de abordar de forma sistemática cuestiones como la eficacia y efectividad de las políticas públicas para la garantía de derechos; el diseño de indicadores en distintos niveles de desagregación para su evaluación y seguimiento; la identificación de buenas prácticas regionales, con la participación de las agencias de gobierno responsables por la formulación e implementación de políticas; el estado de cumplimiento de las decisiones de los órganos regionales e internacionales de derechos humanos, y las políticas de participación y control social de la acción estatal.

En el ámbito del Mercosur, en los últimos años el trabajo de la RAADH ofrece algunos ejemplos de cómo este potencial puede ser explotado, respetando y haciendo uso, al mismo tiempo, del acervo de estándares y recomendaciones acumulado en el Sistema Interamericano en las últimas décadas, y en coordinación con la Unasur.

El más relevante de ellos posiblemente sea la solicitud de opinión consultiva sobre los derechos de los niños y las niñas migrantes, realizada por los Estados del Mercosur ante la Corte Interamericana de Derechos. En la XVIII RAADH, a instancias de la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur, los Estados partes

decir, de que la representación de los Estados se termine haciendo, no por los secretarios o ministros de derechos humanos, sino por sus asistentes o por funcionarios de las embajadas de los países sede, quienes no poseen autoridad para tomar decisiones o tener debates de gran impacto político. Esta situación es un problema recurrente en la RAADH a un punto tal, que fue objeto de críticas contundentes por parte de la delegación de Uruguay en la sesión extraordinaria de Brasilia, en 2012, y nuevamente en la XXIII sesión ordinaria en Montevideo, en 2013. Consta en el acta de la XXIII RAADH que “la delegación de Uruguay [exhortó] a los Estados miembros y asociados humanos a jerarquizar la RAADH como fuera debatido en la reunión extraordinaria de Brasilia, en el sentido de que los Estados hagan el mayor esfuerzo para enviar a sus más altas autoridades en materia de derechos humanos” con el fin de responder “a la necesidad de tener el mayor apoyo posible en este ámbito”. El acta se puede consultar en: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda_avanzada

Este es un riesgo que también debe ser previsto al momento de la puesta en funcionamiento del Grupo de Alto Nivel de Unasur, tal vez de forma más relevante al tratarse de un foro con un número mucho mayor de miembros, lo que hace más difícil tanto la coordinación de las agendas de las autoridades como la toma de decisiones. En todo caso, si los Estados quieren hacer de estos espacios foros relevantes para el debate y la resolución de las cuestiones de derechos humanos, deben asegurarse de que tengan una representación de alto nivel.

decidieron impulsar esa iniciativa expresando preocupación por la grave situación que enfrentan los niños, las niñas y los adolescentes que migran por motivos económicos, sociales, culturales o políticos en el hemisferio, que persiste más allá de los importantes avances realizados en la adecuación de la normativa migratoria a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Al solicitar que la Corte interprete el contenido de la Convención Americana, pronunciándose sobre cuestiones como procedimientos, sistema de garantías por aplicar, estándares, medidas de protección, obligaciones estatales, garantías de debido proceso y principio de no devolución para el caso de la niñez migrante, los Estados del Mercosur consideraron que este mecanismo podría contribuir con sus esfuerzos para adecuar su legislación, política migratoria y política de protección de niños, niñas y adolescentes a los estándares regionales.⁸⁵

El documento de la solicitud fue elaborado con la asistencia técnica del IPPDH y aprobado en la XIX RAADH en el mes de abril de 2011 en Asunción, Paraguay.⁸⁶ En octubre de 2013 se realizó una audiencia pública sobre el pedido de opinión consultiva, en la que participaron no solamente los representantes de los Estados del Mercosur sino también las delegaciones de México, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana y Panamá, y los representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), Unicef y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otras organizaciones.⁸⁷ Tras esta solicitud, se encuentra en proceso de elaboración por parte del IPPDH, un proyecto de Protocolo sobre atención a niños, niñas y adolescentes migrantes en la región.⁸⁸

85 Los puntos prioritarios destacados en la solicitud fueron: procedimientos, sistema de garantías, estándares de aplicación, medidas de protección, obligaciones estatales, garantías de debido proceso y principio de no devolución para el caso de la niñez migrante.

86 Es posible acceder a la solicitud en el siguiente enlace: http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocumento2_espanol.pdf

87 Es posible acceder al vídeo de la audiencia en: <http://vimeo.com/76568701>

88 Véase el acta de la XXIV RAADH, realizada en noviembre de 2013 en Caracas.

El 19 de agosto de 2014, la Corte Interamericana emitió la Opinión Consultiva 21/2014 sobre “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”.⁸⁹ El documento resalta los límites de la discrecionalidad de los Estados para determinar políticas migratorias, establecidos por sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y de derecho de los refugiados. Entre otras cuestiones, aclara que las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos se aplican a todos los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo, por lo que no reviste relevancia, por ejemplo, la causa, el motivo o la razón por la que la persona se encuentre en el territorio de ese Estado.

La interpretación que realizó la Corte Interamericana permitió aclarar obligaciones negativas y positivas de los Estados en relación con la migración de niños, teniendo en cuenta el deber de protección y el principio del interés superior. La OC especifica, entre las obligaciones del Estado, el establecimiento de procedimientos para identificar necesidades de protección internacional de niñas y niños migrantes. A la vez, entiende la no detención de niños migrantes por su situación irregular como un principio, y precisa el contenido concreto de las garantías del debido proceso aplicables a estos, y las características que deben tener las medidas de protección integral de los derechos de los niños y las niñas migrantes,⁹⁰ así como las garantías para su aplicación.⁹¹ La Corte

89 Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-21/14. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/opiniones-consultivas>

90 La Corte consideró que la libertad es la regla mientras se resuelve la situación migratoria o se procede a la repatriación voluntaria y segura, y que las medidas por adoptar no deben concebirse como alternativas a la detención, sino como medidas que deben tener como principal objetivo la protección integral de derechos, de acuerdo con una evaluación individualizada y atendiendo al interés superior. La Corte entendió que las medidas por ser adoptadas deben estar contempladas en el ordenamiento interno de cada Estado y los procedimientos para su implementación debidamente reglamentados.

91 Los Estados deben garantizar la existencia de una autoridad administrativa o judicial competente; tener en cuenta las opiniones de niños y niñas sobre su preferencia; velar por que el interés superior de la niña o el niño sea considerado primordial al tomar la decisión; y garantizar el derecho de revisión de la decisión en caso de considerarse que no es la medida adecuada o la menos lesiva.

define, además, de forma amplia el principio de “no devolución”,⁹² y una serie de procedimientos para garantizar el derecho de las niñas y los niños a buscar asilo. Finalmente, el documento desarrolla los contenidos específicos del derecho a la vida familiar de los niños en el marco de procedimientos de expulsión y deportación de sus progenitores por motivos migratorios.⁹³

La iniciativa es un excelente ejemplo de la sintonía que puede haber entre el trabajo de un espacio interestatal, como es la RAADH, y el de un mecanismo de protección de los derechos humanos como la Corte Interamericana. Se trata de aprovechar la competencia que tienen estos órganos de desarrollar y sistematizar estándares precisos de derechos humanos —a partir de un enorme conjunto de casos, amplia jurisprudencia y numerosos informes producidos— para los temas prioritarios de su agenda en la materia. Ese tipo de articulación contribuye, por un lado, a que la agenda temática del Sistema Interamericano dialogue con las prioridades de los gobiernos democráticamente electos de la región, adquiriendo mayor legitimidad. Por otro, permite a los gobiernos mejorar cualitativamente sus políticas públicas al adecuarlas al derecho internacional de los derechos humanos.

A su vez, un dato alentador sobre el cruce entre las discusiones en estos espacios y la labor de los órganos del SIDH es que durante 2013, la Comisión solicitó a la RAADH detentar el carácter de Observador Permanente en estas reuniones. Ello ha justificado, por ejemplo, la participación de la comisionada Rosa María Ortiz en algunas sesiones de la RAADH.⁹⁴ Resta ver si esta

92 La Corte considera, en ese sentido, que en cada contexto el contenido del principio de no devolución reconoce un ámbito de aplicación material y particular, y obligaciones correlativas específicas, que deben entenderse como de naturaleza complementaria. En los términos del principio *pro persona*, la OC-21 determina que los Estados deben efectuar en todos los casos la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de derechos, aplicando aquella norma que otorgue mayor protección a la persona.

93 La OC determina que cualquier órgano administrativo o judicial que deba decidir acerca de la separación familiar por expulsión motivada por la condición migratoria de uno o ambos progenitores, debe emplear un análisis de ponderación que contemple las circunstancias particulares del caso concreto y garantice una decisión individual, priorizando en cada caso el interés superior del niño.

94 Por ejemplo, una de las intervenciones de la comisionada consta en el acta de la XXIII RAADH. Disponible en: <http://gd.mercosur.int/>

presencia puede potenciarse para catalizar la decisión de la V RAADH Extraordinaria de tomar como tema prioritario de trabajo la superación de los problemas actuales para la implementación de decisiones y la incorporación progresiva de estándares de los órganos del SIDH a las políticas públicas de los distintos países del bloque.⁹⁵

Otro reciente caso de complementariedad se dio entre el Mercosur y la Unasur, y ocurrió en el contexto del quiebre institucional ocurrido en Paraguay en junio de 2012. La destitución del presidente Fernando Lugo Méndez en aquella ocasión, generó rápidas reacciones políticas desde las más altas esferas de ambos bloques subregionales. Una vez concretado aquel juicio político de celeridad inusitada,⁹⁶ tanto la Unasur como el Mercosur tomaron la decisión de suspender a Paraguay de sus foros y mecanismos.⁹⁷ En la Unasur se conformó un Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de la Situación en la República de Paraguay, que centró su mandato en la observación de la vigencia de las garantías políticas en el país, con foco en la necesidad de realización de elecciones imparciales, condición para la reincorporación del país al bloque.⁹⁸

Desde el Mercosur, el IPPDH presentó, en la Cumbre Presidencial de Mendoza, un novedoso documento a los Estados con propuestas sobre acciones para ser tomadas en ese marco en

SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=1CFFA876AE9ACF0C83257CC300634609&archivo=RAADDHH_2013_ACTA01_ES.pdf

95 Véase al respecto el Acta de la V RAADH, realizada en Montevideo el 14 de marzo de 2013.

96 La destitución del entonces presidente de la república Fernando Lugo por parte del Congreso paraguayo se concretó el 22 de junio de 2012, una semana después de la masacre de Curuguaty, sin ajustarse a las necesarias garantías de imparcialidad y del debido proceso. Véase el comunicado emitido por el CELS en aquella ocasión: <http://www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1516>

97 De hecho, la Unasur llegó a movilizar, ante la inminencia del juicio político, una misión preventiva de cancilleres a Asunción que, como se sabe, no tuvo el impacto deseado.

98 Eso se desprende de las declaraciones públicas realizadas por el presidente del Grupo, el peruano Salomón Lerner. Véase, por ejemplo, la nota de prensa en <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/07/24/unasur-exige-elecciones-democraticas-y-transparentes-en-paraguay-7740.html>

materia de derechos humanos, entre ellas, la posibilidad de que desde el Instituto se realizara un seguimiento de la situación de Paraguay. El mandato para recopilar y sistematizar información sobre la situación de los derechos humanos en ese país fue otorgado al IPPDH en la XXII RAADH, en Porto Alegre,⁹⁹ y culminó en el envío, por parte del Instituto, de tres informes tanto a las Altas Autoridades del Mercosur, como al Grupo de Alto Nivel de la Unasur.¹⁰⁰

El caso de Paraguay demuestra la potencialidad existente en términos de complementariedad entre los dos bloques, concretada en el aprovechamiento de las capacidades de una institución del Mercosur de carácter técnico, con sede permanente y recursos propios, para fortalecer iniciativas tomadas a nivel de la Unasur. A la vez, da luz sobre otra cuestión que se superpone a la primera, que es la posibilidad de que estas instituciones regionales desarrollen, sobre las decisiones políticas de impacto que tomen, un enfoque de los derechos humanos, accionando a los mecanismos específicos que han creado sobre esa materia. De cara a futuras crisis, desde el caso de Paraguay se ha establecido el precedente de contar con el apoyo del IPPDH para hacer informes de situación que constituyan parte de los elementos a disposición de los mandatarios para la toma de decisión a nivel regional.

Otra de las iniciativas de articulación institucional que puede mencionarse es el establecimiento, en la órbita de la Comisión Permanente de Memoria, Verdad y Justicia de la RAADH, de un grupo técnico de obtención de datos, información y relevamiento de archivos de las coordinaciones represivas del Cono Sur y, en particular, de la Operación Cóndor, a fines de 2011.¹⁰¹ El trabajo de este Grupo, con el apoyo técnico del IPPDH, culminó en la elaboración y publicación en septiembre de 2013 de la primera

99 Ver nota del IPPDH al respeto en el siguiente enlace:
<http://www.ippdh.mercosur.int/cooperacion-mercosur-con-haiti-en-derechos-humanos/>

100 Véase el informe de actividades del IPPDH incluido en el acta de la XXIII RAADH, realizada en 2013 en Montevideo. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda_avanzada

101 Véase el acta de la XX RAADH realizada en Montevideo en noviembre de 2011 en: <http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Actas-XIX-a-XXII-RAADDHH.pdf>

Guía de Archivos sobre la Operación Cóndor.¹⁰² Esta guía, que se confeccionó siguiendo los estándares internacionales para la descripción archivística, reúne información sobre el contenido y las condiciones de acceso de más de cien fondos documentales de instituciones de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. El objetivo de ese proyecto es contribuir con los procesos de verdad, memoria y justicia que se llevan a cabo en la región, a la vez que procura afianzar las políticas vinculadas con la identificación, el ordenamiento y la accesibilidad de los archivos públicos que desarrollan los Gobiernos del Cono Sur.¹⁰³

Se trata de otra acción claramente complementaria a la del sistema interamericano de derechos humanos. Mientras que el SIDH, a lo largo de décadas, ha contribuido a la reparación de numerosas víctimas de delitos de lesa humanidad y estableció valiosos estándares que fueron luego retomados por tribunales nacionales, la Guía de Archivos pone a la disposición de los gobiernos y de la sociedad civil una herramienta práctica para encontrar inestimable información sobre la coordinación represiva en el Cono Sur, que puede tener importante impacto en la búsqueda de verdad y justicia.

A modo de conclusión

Los ejemplos presentados en el acápite anterior demuestran que, en los últimos años, existió un incipiente esfuerzo desde el Mercosur para que el trabajo en materia de derechos humanos se realice de forma coordinada con los demás mecanismos específicos de la región. Por un lado, hubo un intento de cooperación con iniciativas de la Unasur, como aquella frente a la ruptura democrática en Paraguay. Por otro, el pedido de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana sobre niñez migrante, realizado por primera vez por un grupo de Estados, evidencia formas posibles de acción complementaria entre la RAADH y el sistema interamericano.

102 La Guía de Archivos se encuentra disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor>

103 Véase el comunicado del IPPDH sobre la presentación de la Guía en: <http://www.ippdh.mercosur.int/Novedad/Details/70126>

La CIDH también ha dado algunas señales en este sentido, por ejemplo, al constituirse como observador permanente de la RAADH.

De todas formas, siguen existiendo claros desafíos para la consolidación efectiva de estas tendencias. Entre ellos, generar e institucionalizar canales de diálogo entre los distintos foros y mecanismos para su coordinación y conjunta potenciación.

A su vez, en tanto las organizaciones sociales de la región tienen un rol que cumplir en el impulso de una agenda estratégica que canalice el potencial de los mecanismos subregionales y aleje definitivamente los fantasmas del reemplazo o la duplicación de mecanismos de derechos humanos, es necesario el establecimiento de prácticas que incentiven la participación social en la RAADH y en el nuevo Grupo de Alto Nivel de la Unasur.

La creación del Foro de Participación Ciudadana de la Unasur parece demostrar que todavía no se ha internalizado en el ámbito subregional la idea de que las grandes cumbres de participación social no pueden agotar ni ser la pieza principal de una integración verdaderamente participativa. En ambos bloques parece faltar aún la firme disposición de priorizar la participación en las esferas decisorias y en los debates específicos de alto nivel. En la RAADH eso se plasma en la persistencia, más allá de los avances mencionados, de distintos problemas.¹⁰⁴ En la Unasur, la creación del Foro de Participación parece indicar la reproducción de una concepción de participación similar a la que ha tenido históricamente el Mercosur, que construye un ámbito paralelo a las instancias decisorias, sin que haya una política de participación en su marco. Esto exige una atención redoblada por parte de los Estados y de la sociedad civil frente al nuevo Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos, cuyas prácticas deben asegurar la participación efectiva de organizaciones y movimientos sociales, en particular en las sesiones plenarias.

104 Nos referimos a prácticas como la falta de difusión pública con antelación a las fechas y el lugar de las reuniones; la inexistencia de una página unificada en la que se pueda acceder a las actas de las reuniones; la redacción confusa de esos documentos, que hace difícil rastrear las actividades realizadas y los acuerdos firmados en cada sesión; las demoras injustificadas, generalmente de varios meses, para la circulación de las actas finales; la circulación de las agendas de las reuniones con poca antelación, entre otras.

En cualquier caso, para llevar adelante con seriedad una estrategia de complementariedad y coordinación entre las distintas piezas de la institucionalidad regional de derechos humanos, los distintos actores en juego deben, ante todo, aceptar y potenciar las diferencias entre espacios interestatales de coordinación política y mecanismos supranacionales de tutela y protección de los derechos humanos. Parte de este proceso requiere reconocer los logros que constituyen el resultado de décadas de esfuerzo por parte no solo de la Comisión y de la Corte IDH, sino también de las víctimas, de las organizaciones sociales y de los propios Estados que muchas veces transformaron los estándares del SIDH en políticas nacionales destinadas a la mejora de los derechos humanos de sus habitantes. En definitiva, aprovechar a cabalidad las potencialidades de las nuevas estructuras regionales con impacto en derechos humanos del Mercosur o Unasur demanda concentrar los esfuerzos en generar posibilidades de acción y reacción articulada y complementaria con la labor que hace ya mucho realiza el sistema interamericano.

Referencias

Barretto Maia, Bascary y Kletzel. 2013. "Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos: el futuro del sistema interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Coutinho, Marcelo, Andrea Ribeiro Hoffmann y Regina Kfuri. 2008. "Mercosur: un análisis multidimensional del proceso de integración", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 3 (5), Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/30707/1/articulo5.pdf>.

Capítulo 2

Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos

Raísa Cetra

Jefferson Nascimento

Conectas Direitos Humanos

Resumen

Este artículo tiene por objeto describir el estado actual del financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), mediante el análisis del Fondo Regular y de las contribuciones voluntarias de los Estados. El trabajo buscará analizar alteraciones en el compromiso de los Estados con el financiamiento del SIDH, tras la conclusión del llamado “Proceso de fortalecimiento”, ocurrido entre 2011 y 2013, mediante el cual los Estados miembros de la OEA presentaron, entre otras cosas, críticas y propuestas al modelo de funcionamiento y de actuación de los órganos del sistema. El compromiso de Brasil con el financiamiento del SIDH será adoptado como ejemplo en el análisis de las contribuciones al Fondo Regular y las contribuciones voluntarias. De este modo, se pretende demostrar la existencia de un desajuste entre el discurso de los Estados miembros en ese proceso y sus aportes financieros, que resultan en la frágil realidad presupuestaria actual del SIDH.

Introducción

Los órganos del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)— han presenciado en las últimas décadas el deterioro de su sustentabilidad financiera, comprometiendo así el pleno desempeño de sus funciones. El tema, en constante debate en la Organización de los Estados Americanos (OEA),¹ requiere una respuesta seria y eficiente de los Estados y las entidades comprometidos con la protección y promoción de los derechos humanos en el hemisferio. Desempeñan un papel especial los Estados miembros de la OEA,² que asumieron responsabilidades claras con los derechos humanos al formar parte de la Organización;³ entre ellos, un compromiso con los órganos del sistema,⁴ lo que supone garantizar los medios necesarios para que opere.

Hoy, tanto la CIDH como la Corte IDH operan con cerca de la mitad de los recursos que necesitarían para su pleno funcionamiento. En 2010, ambos órganos establecieron objetivos a corto,

1 AG/RES. 2761 (XLII-O/12); AG/RES. 2672 (XLI-O/11); AG/RES. 2601 (XL-O/10); AG/RES. 2522 (XXXIX-O/09); AG/RES. 2409 (XXXVIII-O/08); AG/RES. 2290 (XXXVII-O/07); AG/RES. 2227 (XXXVI-O/06); AG/RES. 2128 (XXXV-O/05).

2 Actualmente, 35 Estados forman parte de la OEA, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), Barbados, Trinidad y Tobago, Jamaica, Granada, Surinam, Dominica (Mancomunidad de), Santa Lucía, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Bahamas (Mancomunidad de las), San Cristóbal y Nieves, Canadá, Belice, Guyana.

3 Principios presentes en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4 La Carta de la OEA crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (art. 106), que tendrá mandato en relación con todos los Estados parte. Para aquellos que no ratificaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos, actúa el sistema de peticiones con base en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 51 del Reglamento de la CIDH). La Corte Interamericana actúa solo en relación con aquellos que ratificaron la Convención Americana y reconocieron su competencia contenciosa.

medio y largo plazo⁵ para que sus recursos llegasen a ser capaces de financiar la totalidad de sus actividades y garantizar un mejor desempeño de sus funciones. La CIDH indicó que el presupuesto necesario a partir de 2014, debería rondar los 24.787.000 de dólares.⁶ Sin embargo, en 2013, la CIDH operó con un presupuesto total de 11,1 millones de dólares (anexo 1). Por otro lado, la Corte IDH preveía que a partir de 2014 necesitaría 10 millones de dólares para funcionar a pleno vapor.⁷ En 2013, su captación fue de tan solo 5,2 millones de dólares (anexo 2).

Actualmente, el financiamiento del SIDH tiene lugar a través de dos tipos de fondos. El llamado Fondo Regular, encargado de la asignación de los recursos provenientes del presupuesto de la OEA,⁸ y los Fondos Específicos,⁹ que son de origen voluntario y

5 La Corte Interamericana clasifica como corto plazo el periodo de uno a tres años, de mediano plazo entre cuatro y seis años, y de largo plazo de siete a diez años. *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Necesidades Financieras (corto, mediano y largo plazo)*, 12 de mayo de 2010. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP24463.pdf>.

6 Plan Estratégico de la CIDH 2011-2015. Parte III, pp. 148-152. Consultado diciembre 21 de 2014. Disponible en <http://www.oas.org/en/iachr/docs/pdf/IACHRStrategicPlan20112015.pdf>.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Necesidades financieras (corto, mediano y largo plazo)*, cit.

8 “Artículo 72. Fondo Regular. Está constituido principalmente por las cuotas recaudadas de los Estados Miembros e incluye los aportes de otros fondos por servicios de dirección técnica y apoyo administrativo prestados por la Secretaría General. [...] El destino de este Fondo es financiar los servicios regulares de la Secretaría y de apoyo general prestados por esta; la dirección técnica y el apoyo administrativo de los programas; y programas de desarrollo integral de naturaleza multilateral, según se establece en el artículo 32 de la Carta y según se identifiquen específicamente en el programa-presupuesto aprobado”. *Normas generales para el funcionamiento de la Secretaría General*. Capítulo IV. Disposiciones generales de naturaleza financiera y presupuestaria. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://www.oas.org/legal/spanish/normas/espanol/NormGenCapIV.htm>.

9 “Artículo 74. [...] Los fondos específicos están constituidos por contribuciones especiales —incluyendo las recibidas sin fines ni limitaciones de los donantes— que provengan de los Estados miembros, los Estados observadores permanentes ante la Organización y otros Estados miembros de las Naciones Unidas, así como de personas o entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, destinadas a realizar o reforzar actividades o programas de cooperación para el desarrollo de la Secretaría General y de otros órganos y entidades de la Organización. *Normas generales para el funcionamiento de la Secretaría General*. Capítulo IV, cit.

pueden ser oriundos de los Estados miembros, Estados observadores¹⁰ y otras instituciones.

Este artículo pretende describir la actual situación de los dos fondos de financiamiento del SIDH. Específicamente, analizar sus variaciones durante y después del llamado “Proceso de fortalecimiento” —iniciado en 2011 y finalizado en 2013—, en el cual los Estados miembros expresaron críticas y propuestas sobre temas de funcionamiento y alcance del SIDH (Salazar, 2014), entre ellas, su financiamiento. El proceso puede ser considerado como el último marco de discusión de la materia. De este modo, se pretende demostrar las contradicciones entre los discursos de los Estados miembros en ese proceso y sus aportes financieros que resultan en la frágil realidad presupuestaria del SIDH. El análisis tendrá en cuenta la participación de Brasil, segunda economía más grande en el hemisferio y el responsable de una parte importante del presupuesto de la OEA, procediendo al examen de su colaboración al Fondo Regular y sus contribuciones voluntarias al SIDH.

El artículo se divide en dos partes. La primera realiza un estudio detallado de las posiciones y propuestas planteadas por los Estados miembros en el ámbito de la OEA sobre el financiamiento del SIDH que constan en los documentos oficiales de la Organización.¹¹ La segunda se ocupa de la forma en que los Estados miembros contribuyen con el SIDH mediante el análisis de la situación del Fondo Regular y de las contribuciones voluntarias. El análisis de las contribuciones voluntarias estará centrado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debido al enfoque que esta recibió durante el proceso de fortalecimiento del SIDH. Tanto el examen de la situación del Fondo Regular como la valoración de las contribuciones voluntarias incluirán una evaluación ponderando el compromiso de Brasil, por las razones mencionadas.

Para el análisis sobre los fondos de financiamiento del SIDH, la metodología adoptada fue la sistematización y el análisis de

10 La relación de los Estados observadores está disponible en: http://www.oas.org/en/ser/dia/perm_observers/countries.asp. Consultado agosto 20 de 2014.

11 Para ello, se utilizó el análisis de los documentos de la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios de la OEA, así como del Consejo Permanente de la organización.

datos de fuentes primarias.¹² El análisis fue desarrollado mediante dos cortes temporales. El periodo macro analizado es entre 2006 y 2013. Se escogió comenzar el periodo en 2006 debido que en ese año, el Secretario General de la OEA anunció nuevas estrategias de recaudación para el Fondo Regular de la Organización, intentando reducir la crisis financiera.¹³ El microperiodo en el cual se busca comprobar cambios es precisamente entre el año del primer informe producido en el ámbito del proceso de fortalecimiento y el último año en que los datos están ajustados. Es decir, los crecimientos o las reducciones de las contribuciones entre 2011, 2012 y 2013.

Finalmente, a modo de conclusión, serán presentados los desafíos del financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos y las propuestas para la superación de los mismos. Pretendemos que este artículo consiga iniciar la recopilación de datos e ideas de este tema tan importante, para que los defensores/as de derechos humanos puedan utilizarlo o profundizarlo en el día a día de los debates políticos y administrativos en torno al fortalecimiento del SIDH.

12 a) Los informes de la Junta de Auditores Externos, en los que se buscaron los datos de los presupuestos ajustados y los destinos específicos de las contribuciones voluntarias, disponibles en: http://www.oas.org/es/saf/rendicion_cuentas/auditoria_externa.asp; b) los Presupuestos Anuales de la OEA, en los que se buscó el presupuesto ajustado para la Corte Interamericana y la distribución de los recursos por áreas programáticas, disponibles en: <http://www.oas.org/budget/>; c) los informes sobre recursos financieros de la CIDH, en los cuales se buscó el presupuesto ajustado de la CIDH y los datos de sus Fondos Específicos, disponibles en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp; d) los Resúmenes de aportes y donaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los informes anuales de la Corte, en los cuales se buscaron los datos de sus Fondos Específicos, disponibles en: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones> y <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/aportes-donaciones>. Consultado agosto 20 de 2014. Cuando hubo algún conflicto entre los valores divulgados por la CIDH y por la Corte IDH en relación con los valores divulgados por la Junta de Auditores Externos, se escogió mantener el valor divulgado por la auditoría.

13 Informe al Consejo Permanente. Auditoría Anual de Cuentas y Estados Financieros por los años terminados el 31 de diciembre de 2006 y 2005. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://www.oas.org/saf/docs/OEAAuditoriadeCuentasyEstadosFinancieros2006.pdf>, p. 14.

Parte I - Marco de la discusión sobre el financiamiento del SIDH: el Proceso de Fortalecimiento

En 2011, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) instituyeron el llamado 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 (GT), que expuso duras críticas a la actuación del SIDH y propuestas sobre sus distintas actividades, principalmente de la Comisión, como la expedición de medidas cautelares, el proceso de solución amistosa, el manejo de casos, entre otras. El grupo, que lideró el llamado proceso de fortalecimiento, se ocupó específicamente de la relación positiva entre la sustentabilidad financiera del SIDH y la mejora de su actuación:

El Grupo de Trabajo coincidió en que *el fortalecimiento financiero del SIDH es un asunto de necesaria y urgente atención en todo esfuerzo por lograr su consolidación integral*. Se enfatizó que también mediante una asignación adecuada de recursos se pueden perfeccionar aspectos del funcionamiento de los órganos y se puede asegurar la predictibilidad, sustentabilidad y planeación de sus actividades y prioridades. El Grupo de Trabajo reconoció que algunas de las recomendaciones enunciadas anteriormente requieren de la adecuada financiación para ponerlas en práctica.¹⁴ (Énfasis agregado).

Cabe destacar, que en los años anteriores a la reforma, la Comisión Interamericana, en el ejercicio de su función como órgano de monitoreo de los derechos humanos en la región, causó reacciones adversas entre algunos Estados miembros. El inicio del “Proceso de reforma” se dio exactamente en ese marco y algunas de las propuestas de cambio pretendían reducir la independencia y autonomía de la CIDH (Amato 2012: 5). Por tanto, es necesario problematizar y analizar las propuestas en relación con

14 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). GT/ SIDH 13/11 rev. 2.

el financiamiento del SIDH y las discrepancias entre lo que fue acordado en el proceso y la realidad.

Algunos países como Brasil,¹⁵ Paraguay,¹⁶ Bolivia,¹⁷ Chile¹⁸ y México¹⁹ defendieron abiertamente el aumento de la asignación anual proveniente del presupuesto de la OEA —Fondo Regular— como la solución para los escollos financieros de la CIDH y de la Corte. Este aumento supondría una mayor independencia del sistema interamericano, ya que reduciría la importancia de los Fondos Específicos, que reciben contribuciones de agentes externos —Estados observadores y otras instituciones—. Asimismo, el Fondo Regular sería capaz de asegurar una mayor previsibilidad presupuestaria al sistema, por estar compuesto de contribuciones

15 “En vista de esta situación, la solución del problema consiste en que, a mediano y largo plazo, la asignación de recursos sea por un monto superior al del Fondo Regular de la OEA, con prioridad a la Corte, independientemente de los recursos que sigan siendo ofrecidos de manera voluntaria por otros Estados”. Exposiciones de la delegación de Brasil. GT/SIDH/INF. 30/11, 3 noviembre de 2011. (Todas las exposiciones de las delegaciones citadas en este artículo están disponibles en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>)

16 “Resulta necesario avanzar progresivamente en lograr financiar las actividades del SIDH con fondos regulares provenientes de las cuotas de los Estados. Teniendo en cuenta que actualmente casi el 50 % del presupuesto se financia con fondos específicos, resulta necesario hacer un plan de mediano y largo plazo que contemple el incremento de la participación de los fondos regulares en el presupuesto del SIDH”. Propuestas de la delegación del Paraguay. GT/SIDH/INF. 47/11.

17 “[E]n dirección a lograr el incremento progresivo con fondos regulares de la organización la garantía de funcionamiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”. Propuestas de la delegación de Bolivia. GT/SIDH/INF. 39/11, 1 de diciembre de 2011.

18 “Favorecemos un mayor aporte del Fondo Regular de la OEA como medio que fortalezca la autonomía e independencia del Sistema, permita abordar de manera adecuada sus funciones de promoción y difusión y superar su retraso procesal”. Propuestas de la delegación de Chile. GT/SIDH/INF. 33/1, 11 de noviembre de 2011.

19 “El adecuado financiamiento de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos es el principal reto que enfrenta cualquier esfuerzo por fortalecer al SIDH. La debilidad presupuestaria de ambos órganos afecta de forma transversal a diversos aspectos de su funcionamiento y, por ende, repercute negativamente en las labores de promoción y protección de los derechos humanos de la región”. GT/SIDH/INF. 49/11, 7 de diciembre de 2011. Consultado septiembre 15 de 2014. Recuperado de: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>.

obligatorias anuales y, por tanto, menos volátiles. Por otro lado, Ecuador, explícitamente, presentó la propuesta de que los recursos de la Organización fuesen el único medio de financiamiento de los órganos del SIDH.²⁰

En relación con las contribuciones voluntarias, se argumentó que generarían un desequilibrio entre las actividades del SIDH, ya que no serían destinadas a la Comisión como un todo y no posibilitarían al órgano la libertad de elegir la asignación de los recursos recibidos. Las donaciones serían realizadas, en la mayoría de los casos, con fines específicos, habiendo ganado destaque en las discusiones las donaciones realizadas con base temática, lo que afectaría a las actividades de las relatorías.²¹ La elección del tema que recibiría la donación provocaría una desigualdad en el financiamiento entre las relatorías temáticas y especiales, potenciando algunas actividades en detrimento de otras. De este modo, las contribuciones voluntarias sin fines específicos aumentarían la posible igualdad en el desempeño de las actividades del SIDH. En palabras de la delegación de Ecuador:

En tanto se logre que el financiamiento de los órganos del SIDH sea cubierto con recursos propios de la Organización, se propone que los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos establezcan como política sin excepción *que las contribuciones voluntarias que reciban no puedan ser condicionadas o dirigidas, a fin de preservar la independencia, la objetividad, la no selectividad y la no politización del tratamiento de los delicados asuntos que tienen a cargo. Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) corrija el desbalance de recursos económicos y humanos con que cuentan sus Relatorías*, a fin de que los derechos que cada Relatoría está llamada a velar y precautelar puedan ser atendidos en

20 “Que el financiamiento de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) desde los recursos propios de la OEA se establezca como una meta por cumplir en el menor plazo posible, para lo cual debe darse paso de inmediato a los trabajos internos que conduzcan a la consecución de dicho cometido”. Propuestas de la delegación del Ecuador sobre los temas “financiamiento”, “universalidad”, “asuntos de procedimiento” e “informe anual de la CIDH”. GT/SIDH/INF. 46/11, 5 de diciembre de 2011.

21 Las relatorías temáticas y por país son formadas por los comisionados de la CIDH, mientras que las relatorías especiales poseen un relator exclusivo para el tema. Hoy la CIDH cuenta con solo una Relatoría Especial en pleno funcionamiento, la de Libertad de Expresión. La Relatoría sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales está en el proceso de instalación. Más información en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/composicion.asp#tab3>

igualdad de condiciones, tanto en recursos humanos como en recursos financieros, acorde con las características de universalidad, igualdad e interdependencia de los derechos humanos.²² (Énfasis agregado).

En diciembre de 2011, al final de sus actividades de diagnóstico y ante distintas propuestas, el GT recomendó que fuesen dados los primeros pasos para la superación de esa situación en 2012, indicando dos caminos posibles para el fortalecimiento financiero de la CIDH y de la Corte: el incremento de las asignaciones del Fondo Regular de la OEA y el aumento de las contribuciones voluntarias sin fines específicos.²³

Tales procesos serían “paralelos y complementarios” según el GT, pues contribuirían, por un lado, a una mayor asignación de recursos del Fondo Regular de la OEA, aumentando la previsibilidad del presupuesto del SIDH. Por otro lado, buscarían el aumento de las contribuciones voluntarias, que al poseer menos obstáculos burocráticos —ya que no pasan por procesos de negociación dentro de la estructura de una organización internacional compleja— posibilitarían que la sustentabilidad financiera del SIDH fuese alcanzada en un intervalo de tiempo menor.

La visión del GT fue después corroborada y profundizada por la resolución que marcó el final del proceso de reforma en marzo de 2013.²⁴ La resolución oficializó otro compromiso ya señalado en el informe anterior: el pleno funcionamiento del SIDH debería producirse a través del Fondo Regular a largo plazo. A corto plazo, de nuevo, el fortalecimiento se daría mediante el aumento de las contribuciones voluntarias, preferentemente sin fines específicos:

22 Propuestas de la delegación del Ecuador sobre los temas “financiamiento”, “universalidad”, “asuntos de procedimiento” e “informe anual de la CIDH”. GT/SIDH/INF. 46/11, 5 de diciembre de 2011.

23 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), GT/SIDH 13/11 rev. 2.

24 AG/RES. 1 (XLIV-E/13). Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, 22 marzo 2013.

LA ASAMBLEA GENERAL RESUELVE:

[...]

Reafirmar su compromiso de lograr el pleno financiamiento del SIDH a través del Fondo Regular de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sin que ello vaya en detrimento del financiamiento para los otros mandatos de la Organización. Mientras se alcanza ese compromiso, invitar a los Estados miembros, a los Estados observadores y a otras instituciones a que continúen realizando contribuciones voluntarias en el marco de los Lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2011-2015 y del Plan Estratégico de la CIDH 2011-2015, preferentemente sin fines específicos.

Solicitar al Secretario General que presente al Consejo Permanente, a la mayor brevedad posible, un análisis detallado y actualizado de los costos del pleno funcionamiento de los órganos del SIDH. (Énfasis agregado).

Además, sumándose a una realidad ya sobrecargada de tareas sin suficiente financiación, el proceso de reforma estableció nuevas funciones y procesos para la CIDH (Orozco 2014). Durante el proceso, la Comisión decidió realizar modificaciones en su Reglamento —aprobado en marzo de 2013²⁵—, además de cambios en sus políticas y prácticas pretendiendo satisfacer algunas de las peticiones de los Estados miembros. Muchas de esas reformas dependen directamente de un aumento del financiamiento de la CIDH, entre ellas una mayor transparencia y motivación en los procesos de tramitación de los casos y una mayor atención a las llamadas actividades de promoción de la CIDH, como el fomento a la universalidad de la Convención.

Así, más de dos años después de la presentación del informe del GT, falta saber si se puede verificar algún avance en el fortalecimiento financiero del SIDH, tanto en relación con el Fondo Regular como con las contribuciones voluntarias. El fortalecimiento financiero es condición fundamental para que los posibles avances provenientes del resultado del proceso de fortalecimiento puedan ser finalmente implementados, siendo el paso concreto que los Estados miembros podrían dar para mostrar que sus discursos durante el proceso de fortalecimiento no están tan alejados de sus prácticas.

25 Resolución 1/13, sobre la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, 18 de marzo de 2013. Consultado septiembre 14 de 2014. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion1-2013esp.pdf>.

Parte II - Contribuciones de los Estados miembros al SIDH: obligatorias y voluntarias

Fondo Regular de la OEA

La realidad actual de las asignaciones

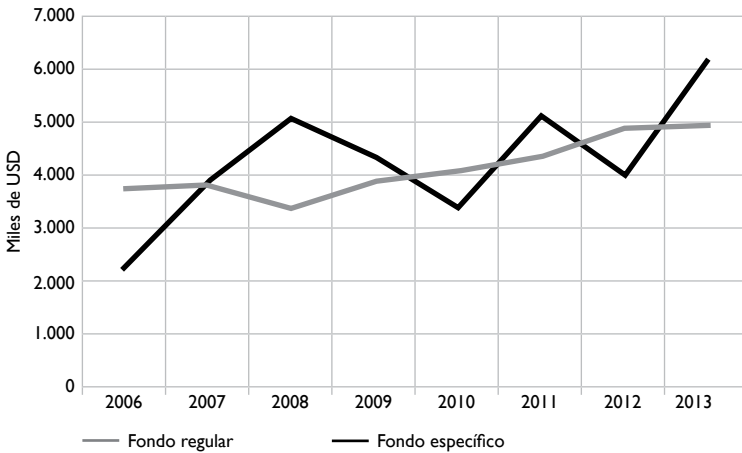
Teóricamente, la asignación de recursos del Fondo Regular de la OEA a la CIDH y a la Corte, prevista en el presupuesto de la Organización y fruto de las contribuciones obligatorias de los Estados miembros, puede propiciar una mayor previsibilidad a los presupuestos internos de los órganos del SIDH y, en consecuencia, una mejor organización y distribución de recursos entre sus actividades, contribuyendo a su independencia. Característica que no estaría presente en las contribuciones voluntarias. Esta ventaja del Fondo Regular fue intensamente destacada durante el proceso de fortalecimiento, y fue el motivo por el cual los Estados miembros manifestaron que el Fondo Regular debería ser, si no la totalidad, al menos la mayor parte de los recursos del SIDH y que, por tanto, su aumento progresivo se hacía necesario. Por ejemplo:

La delegación de Brasil desea reconocer, en primer lugar, la importancia de que se produzcan medios, a corto y largo plazo, de asignarle mayor previsibilidad, suficiencia y claridad de objetivos a los recursos dedicados al financiamiento de los órganos del SIDH. Una excesiva dependencia, que hoy enfrentan la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de recursos ofrecidos en forma voluntaria y discontinua, resulta perjudicial al buen funcionamiento de ambos órganos. En vista de esta situación, la solución del problema consiste en que, a corto y largo plazo, la asignación de recursos sea por un monto superior del Fondo Regular de la OEA.²⁶ (Énfasis agregado).

Mientras tanto, para órganos que ahora funcionan con la mitad del presupuesto que necesitarían, las actuales asignaciones de la OEA están lejos de garantizar su sustentabilidad. Entre 2006 y 2013, el Fondo Regular solamente superó a las contribuciones voluntarias en el total de los recursos de los órganos en 3 años en la CIDH (gráfica 1) y en 4 años en la Corte (gráfica 2), siendo responsable, en promedio, del 50 % del presupuesto de ambos órganos (anexos 1 y 2). Esto contradice el discurso de los Estados

26 Exposiciones de la Delegación de Brasil. GT/SIDH/INF. 30/11, 3 de noviembre de 2011.

GRÁFICA I
Fondo Regular y Fondos Específicos de la CIDH
entre 2006 y 2013*



* Los datos de la gráfica I fueron tomados de los informes financieros facilitados por la CIDH en su página web y de los datos provistos por la Junta de Auditores Externos. Consultado agosto 21 de 2014. Disponibles en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp y http://www.oas.org/es/saff/rendicion_cuentas/auditoria_externa.asp.

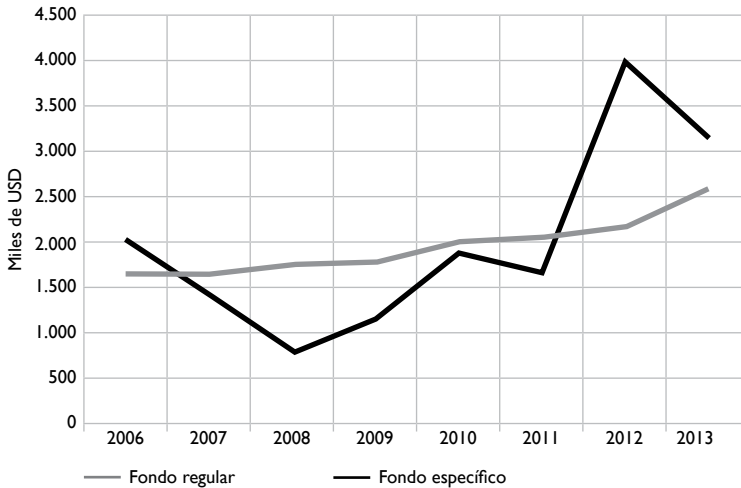
de que el Fondo Regular debe ser responsable por la mayor parte del financiamiento del SIDH. Según la delegación de México:

Los Estados miembros hemos expresado en diversas ocasiones nuestro pleno compromiso con el Sistema y hemos reconocido que es nuestra responsabilidad principal dotarlo de recursos suficientes para su oportuno, eficiente y eficaz desempeño. Para ello, *hemos coincidido en la necesidad de que la mayor parte del financiamiento del Sistema provenga del presupuesto regular de la Organización, lo cual debería ser logrado de forma progresiva* con una proyección de mediano a largo plazo.²⁷ (Énfasis agregado).

Otros dos hechos relacionados con el Fondo Regular indican esa distancia entre el discurso de la importancia del fortalecimiento financiero de los órganos del SIDH y la realidad del presupuesto que reciben de la OEA.

27 Delegación de México haciendo referencia a las conclusiones anteriores del proceso de fortalecimiento. GT/SIDH/INF. 49/11, 7 de diciembre 2011. Recuperado de: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupo-trabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>. Consultado septiembre 15 de 2014.

GRÁFICA 2
Fondo Regular y Fondos Específicos de la Corte
entre 2006 y 2013*



* Los datos de la gráfica 2 fueron tomados de los informes financieros facilitados por la Corte IDH en su página web y de los datos provistos por la Junta de Auditores Externos. Consultado agosto 21 de 2014. Disponibles en <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones> y http://www.oas.org/es/saf/rendicion_cuentas/auditoria_externa.asp.

Primero, la pequeña proporción del presupuesto de la OEA a los órganos del SIDH. Las asignaciones para ambos órganos sumaban, en 2013, alrededor del 9 % del presupuesto de la OEA.²⁸ Una nota enviada por el Gobierno brasileño en 2003, haciendo suyas las demandas de la Corte y de la Comisión, señalaba que para 2007 el porcentaje destinado a los órganos del SIDH debería ser del 10 % del presupuesto general de la OEA.²⁹ Con casi 7 años de retraso, este umbral todavía no ha sido alcanzado.

28 Esta cantidad fue calculada con base en los valores ajustados del año 2013, solamente para la CIDH y la Corte y no con base en el presupuesto aprobado, en el cual el porcentaje correspondiente era 9,5 % para ambos órganos, y de 11 % para todo el pilar de derechos humanos. Tales datos fueron tomados del informe de la Junta de Auditoría Externa y del informe de la CIDH de 2013. *Auditoría Anual de Cuentas y Estados Financieros por los años terminados el 31 de diciembre de 2013 y 2012*. Disponibles en: http://www.oas.org/es/saf/rendicion_cuentas/docs/201405130918-Audit-Book-FY13-SP.pdf, y Fuentes de financiamiento y ejecución de recursos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/finanzas/2013-recursos-financieros-es.pdf>.

29 Nota de la Misión Permanente del Brasil proponiendo el incre-

Segundo, ese porcentaje contrasta con el hecho de que la Comisión y la Corte son los órganos centrales de uno de los cuatro pilares de la OEA:³⁰ los derechos humanos.³¹ Los demás pilares, democracia y gobernabilidad,³² desarrollo integral³³ y seguridad multidimensional,³⁴ recibían, en 2013,³⁵ 8,5, 18,7 y 6,5 % del presupuesto de la organización respectivamente (anexos 3 y 4).

Aunque los derechos humanos son el segundo pilar que recibe más recursos del Fondo Regular de la OEA, es importante destacar la gran diferencia presupuestaria entre este y el pilar

mento de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto regular de la OEA CP/CAAP-2646/03. Consultado agosto 21 de 2014. Recuperado de: <http://www.oas.org/consejo/sp/caap/Cuotas%20Documentos.asp>.

30 En diciembre de 2005, el Secretario General presentó ante el Consejo Permanente de la OEA las áreas prioritarias (CP/doc.4071/05), las cuales, desde entonces, fueron reconocidas como “los cuatro pilares” de la Organización. Esta definición fue reafirmada en 2012 en la presentación por parte del Secretario General del documento “Una visión estratégica de la OEA” (CP/doc.4673/11) y en su versión revisada (CP/doc.4673/11 rev. 1), presentada por el Secretario General en abril de 2013.

31 Además de la CIDH y de la Corte Interamericana, desde 2013 forma parte del pilar derechos humanos la Secretaría Permanente de la Comisión Interamericana de Mujeres.

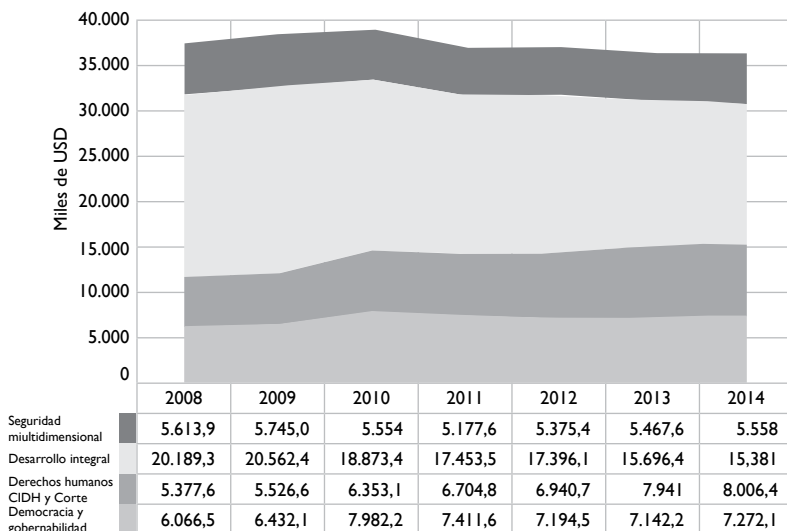
32 Formada por: Comité Jurídico Inter-Americano, Secretaría de Asuntos Políticos, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Departamento de Derecho Internacional, Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales, Departamento de Cooperación Jurídica y Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

33 Formada por: Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Departamento de Desarrollo Económico, Comercio y Turismo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Departamento de Desarrollo Social y Empleo, Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Cultura, Reuniones de CIDI, Reuniones Ministeriales y de los Comités Interamericanos, Fundación Panamericana para el Desarrollo, Fundación para las Américas, Secretaría de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel), Secretaría de la Comisión Interamericana de Puertos, Dirección General del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes.

34 Formada por: Secretaría de Seguridad Multidimensional, Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo, Secretaría de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Departamento de Seguridad Pública, Junta Interamericana de Defensa.

35 Programa-Presupuesto de la Organización aprobado por la Asamblea General. XLIII Periodo Extraordinario de Sesiones - Noviembre 2012. Ag/Res. 1 (XlIII-E/12). Consultado agosto 21 de 2014. Disponible en http://www.oas.org/budget/2013/APROBADO_Programa_Presupuesto_2013.pdf.

GRÁFICA 3
PRESUPUESTO PREVISTO PARA LOS CUATRO PILARES DE LA OEA*



* Los datos de la gráfica 3 fueron tomados de los presupuestos aprobados cada año. Los valores de 2012 y 2013 fueron ajustados en relación con lo facilitado en el documento oficial porque a partir de 2012 la OEA pasa a considerar como parte del pilar de derechos humanos a la Comisión Interamericana de Mujeres (valor que fue retirado del monto presentado). No fueron recogidos los datos de 2006 y 2007 porque en estos años la previsión presupuestaria no los incluía. Disponible en <http://www.oas.org/budget/>. Consultado agosto 21 de 2014.

de desarrollo integral (gráfica 3). La importancia del pilar de derechos humanos puede ser cuestionada *per se* con estos datos. Sin embargo, es importante aclarar que esa realidad está siendo discutida en el proceso llamado “Visión estratégica de la OEA” que, entre otras cosas, busca afinar las funciones de cada pilar. El pilar más preocupante, que estaría acumulando funciones y concentrando recursos del Fondo Regular sin necesidad sería justamente el de desarrollo, con sus organismos descentralizados.³⁶

36 “El propósito de este ejercicio, entonces, será procurar alcanzar áreas de consenso sobre cuál es la mejor forma, en la actualidad, de alcanzar los fines de la Organización en el siglo XXI. Él debe incluir, a mi juicio: [...] Fijar un cronograma para acordar, con cada una de las instituciones que dependen de otras instancias, la eliminación de su financiamiento a través del fondo ordinario. Es necesario definir a la brevedad cuál es el papel que se quiere que jueguen los llamados “organismos descentralizados”. Esto es, la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, la Comisión Interamericana de Puertos, la Fundación Panamericana para el Desarrollo, el Trust de las Américas, el Instituto Interamericano del Niño y la Niña y el Museo de Arte de las Américas. El hecho de que

En palabras de José Miguel Insulza, ex Secretario General de la OEA: “El área de desarrollo es, probablemente, aquella que más requiere de un diálogo con otros organismos del sistema, para determinar cuáles son las reales prioridades hemisféricas y decidir las funciones que cada organismo puede cumplir, evitando duplicaciones”.³⁷

Así, el Fondo Regular de la OEA no solo está lejos de ser la mayor parte de los recursos de los órganos del SIDH, como la parte que es destinada a los órganos de derechos humanos está por debajo de lo que debería ser al considerarse su importancia y posición institucional.

Con respecto al aumento de las asignaciones regulares de recursos en los últimos años, desde 2008 se puede notar un crecimiento gradual. Sin embargo, es importante destacar que esos aumentos pueden no significar un real impacto en el presupuesto. Según el Plan Estratégico de la CIDH:

En 2007 y 2010, con el apoyo de la Secretaría General de la OEA, se produjeron algunos incrementos al presupuesto de la Comisión. Sin embargo, ellos no tuvieron un impacto significativo en términos de los recursos disponibles para las operaciones de la Comisión, ya que desde el principio los Estados determinaron que los aumentos deberían ser utilizados para otros fines.³⁸

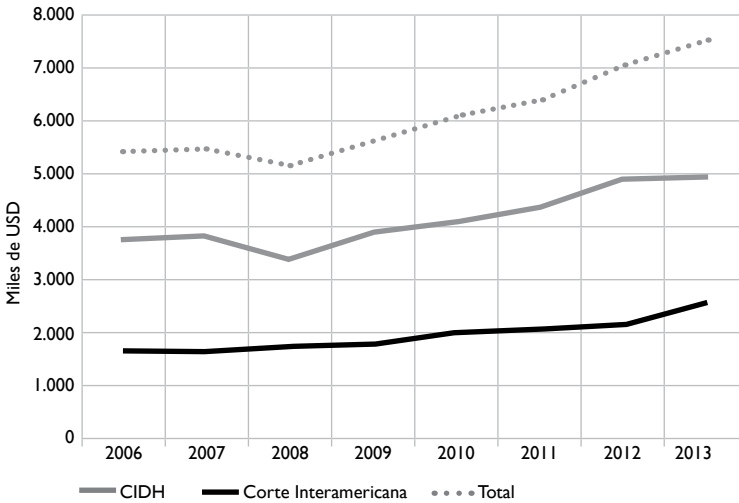
Además, también es posible percibir que esos aumentos no siguen un patrón y tampoco tienen periodicidad, ni antes ni después del proceso (gráfica 4 y anexo 4). Así, es necesario señalar que en caso de que no sean realizados de manera continua y planeada, y por los montos necesarios, estarán fracasando en su capacidad de otorgar mayor previsibilidad e independencia financiera al SIDH.

casi todos estos organismos se hayan originado en instrumentos jurídicos diferentes y que sean gobernados por reuniones ministeriales que no responden a la estructura de la Organización, debe ser tomado en cuenta en el análisis que se haga de los mismos. Ese acuerdo podrá incluir otros apoyos materiales que la OEA les seguirá entregando, en la medida en que lo principal de su financiamiento provenga de otras fuentes”. Una visión estratégica de la OEA. Segunda entrega. Secretario General. 17 de abril de 2013. Consultado diciembre 21 de 2014. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2013/CP30371S.pdf>.

37 *Idem.*

38 Plan Estratégico de la CIDH 2011-2015. Parte I, pp. 61. Consultado diciembre 21 de 2014. Recuperado de: <http://www.oas.org/en/iachr/docs/pdf/IACHRStrategicPlan20112015.pdf>.

GRÁFICA 4
Asignaciones ajustadas del Fondo Regular*



* Los datos de la gráfica 4 fueron tomados de los informes financieros facilitados por la CIDH en su página web y ajustados según los datos provistos por la Junta de Auditores Externos. En los años 2006 y 2007 hubo diferencias entre estas dos fuentes. Se optó por los datos de la auditoría externa. Consultado agosto 21 de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp y http://www.oas.org/es/saf/rendicion_cuentas/auditoria_externa.asp.

En ese caso, por tanto, el discurso del cambio y las justificaciones presentes en todo el proceso de fortalecimiento, estarían también alejadas de la realidad práctica de los últimos años. El análisis de los datos muestra exactamente este escenario, que poco se altera después del inicio del proceso, en 2011, y de su fin en 2013.

Al considerar los valores en términos nominales,³⁹ aunque entre 2011 y 2012 el presupuesto de la CIDH proveniente del Fondo Regular presentó un crecimiento de 12 %, ese valor no mostró continuidad en el periodo siguiente (2012-2013), en el cual el aumento solo fue de un 1,5 %. Con respecto a la Corte, el crecimiento entre 2011 y 2012 fue de 5 %, mientras que entre 2012 y 2013 alcanzó casi el 20-19,5 %.

Asimismo, el crecimiento medio de las asignaciones del Fondo Regular entre 2011 y 2013 —7 % en las asignaciones a la CIDH

39 Es importante verificar si el crecimiento también se dio en términos nominales, ya que con la reducción del presupuesto total de la organización las cifras porcentuales pueden ser ilusorias.

y 12 % del monto a la Corte—⁴⁰ muestra que ese ritmo de incremento del Fondo Regular de los órganos del SIDH sería insuficiente para garantizar sus necesidades financieras.

En 2014, la Secretaría Ejecutiva de la CIDH estimó que a mediano plazo, es decir, entre cuatro y seis años,⁴¹ su presupuesto debería ser de 32.519.000 de dólares.⁴² Con el crecimiento medio verificado, la Comisión pasaría a contar con esa cantidad a través de las contribuciones obligatorias solo después de 16 años. Es importante destacar que esa previsión de la CIDH ya incluye cambios en el funcionamiento del órgano que fueron solicitados por los Estados durante el proceso de reforma, como la presencia permanente de los/las comisionados/as en la sede y la equidad del presupuesto de las relatorías. A su vez, de acuerdo con la previsiones de 2010, la Corte tardaría 10 años en conseguir los deseados 16 millones previstos para el 2020.⁴³

Es decir, con asignaciones provenientes del Fondo Regular, las metas definidas en la CIDH y en la Corte —si ese crecimiento medio se mantiene— llegarían, respectivamente, con entre diez y cuatro años de retraso, cuando ya estarían obviamente desactualizadas. Si fuesen alcanzadas en el periodo determinado, y apenas por el incremento del Fondo Regular, este pasaría a ser responsable por alrededor del 80 % del presupuesto de los órganos del SIDH.

De esta manera, el crecimiento actual del Fondo Regular es insuficiente para permitir el pleno funcionamiento de los órganos del

40 Es importante destacar que ese promedio ya puede estar reducido, dado que el aumento del valor proveniente del fondo regular destinado a la CIDH entre 2013-2014 y 2014-2015 fue, respectivamente, de 1,2 y 1,5 %. Respecto a la Corte, no hubo más aumentos desde 2013. Sin embargo, esos datos no fueron computados porque son los valores aprobados, es decir, previstos, y no los valores ajustados, realmente destinados, que es la categoría de valores utilizados en el artículo.

41 Definición de mediano plazo en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Necesidades financieras (corto, mediano y largo plazo), 12 de mayo de 2010. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP24463.pdf>.

42 Documento de trabajo preparado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), noviembre de 2014.

43 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Necesidades financieras (corto, mediano y largo plazo), 12 de mayo de 2010, cit.

SIDH en el mediano plazo y para que el financiamiento sea mayoritariamente de la OEA, ya que para cubrir los déficits será necesario buscar otras formas de financiamiento. Así, para ser coherente con el discurso de que el Fondo Regular debe ser responsable al menos por la mayor parte de los recursos de los órganos del SIDH para que haya mayor eficiencia, transparencia e igualdad en la actuación de sus órganos, los números muestran que la organización y sus Estados miembros están lejos de ese escenario, además de no estar seriamente comprometidos con esos objetivos.

Para eso, es necesario redistribuir los recursos existentes de la OEA y dedicar una asignación mayor al SIDH, que reconozca la importancia de la Comisión y de la Corte para el cumplimiento de los derechos humanos en el hemisferio. Aun así, para que tal aumento sea realizado de modo coherente con las necesidades del sistema, y favoreciendo la previsibilidad presupuestaria, es urgente que la OEA elabore un plan de acción claro y preciso de aumento de la asignación del Fondo Regular a los órganos del SIDH, y lo implemente a la mayor brevedad posible.

La realidad estructural de la OEA: obstáculos al aumento de los aportes del Fondo Regular al SIDH

A pesar de los compromisos asumidos por los Estados miembros con una mayor asignación de recursos del Fondo Regular al SIDH, es importante destacar que este fondo está muy conectado a los problemas estructurales y políticos de la OEA. El Fondo Regular depende casi integralmente del pago de las cuotas anuales y obligatorias de los Estados miembros.⁴⁴ La falta de pago de estas cuotas, y la progresiva reducción del presupuesto para que lo recaudado cubra los gastos, son solo algunos ejemplos de los desafíos que subyacen a un aumento de la asignación de la OEA al SIDH. Así, la aguda crisis financiera en la cual se encuentra la Organización es una de las grandes justificaciones para la pequeña asignación a los órganos del SIDH y los tímidos aumentos a lo largo de los años.

Reiterados avisos de la Junta de Auditores Externos señalan que uno de los grandes desafíos presupuestarios de la organización es justamente el cumplimiento del pago de las cuotas por los

44 Véase nota 8 supra.

Estados miembros, lo que contribuye a que la recaudación real sea menor al monto esperado.⁴⁵ Según la Junta:

En realidad, la OEA depende extremadamente de cada dólar que se haya previsto recibir de los ingresos por concepto de cuotas; por ende, cualquier falta de pago o los pagos efectuados con mucho retraso colocan a la OEA en peligro de tener que suspender sus pagos o de dejar de pagar sus gastos.⁴⁶

Asimismo, evidentemente, las cuotas recaudadas de los Estados miembros ya no eran claramente suficientes, en 2006, para cubrir los gastos operacionales de la organización.⁴⁷ En ese escenario, el actual Secretario General, José Miguel Insulza, se comprometió, a partir de 2007, a congelar el aumento real del presupuesto del Fondo Regular de la Organización.⁴⁸ Paralelamente, hubo aumentos anuales tímidos en el total de cuotas asignadas (anexo 6(a)), y una reducción de la deuda total de los Estados miembros con la OEA (gráfica 5) —con un aumento de la recaudación de las cuotas corrientes y de años anteriores (gráficas 5.1 y 5.2). Además, recortes presupuestarios intentaron lograr que lo previsto se aproximase a lo recaudado.⁴⁹

45 Nota informativa para la CAAP. Estudio de viabilidad de las opciones disponibles para cerrar la brecha entre gastos y pagos oportunos CP/CAAP 3218/13. Consultado agosto 20 de 2014. Disponible en <http://www.oas.org/council/pr/CAAP/Cotas.asp>.

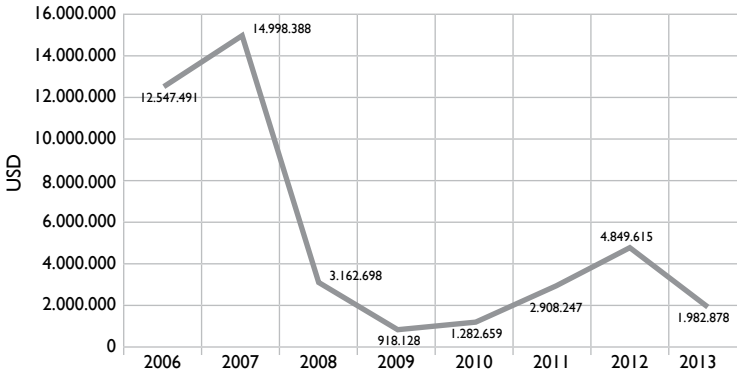
46 Informe al Consejo Permanente. Auditoría Anual de Cuentas y Estados Financieros, por los años terminados el 31 de diciembre de 2011 y 2010, p. 14. Consultado agosto 20 de 2014. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28599S.pdf>.

47 Informe al Consejo Permanente. Auditoría Anual de Cuentas y Estados Financieros, por los años terminados el 31 de diciembre de 2006 y 2005, p. 14. Consultado agosto 20 de 2014. Disponible en <http://www.oas.org/saf/docs/OEAAuditoriadeCuentasyEstadosFinancieros2006.pdf>

48 *Idem*.

49 El anexo 4 muestra cómo el Fondo Regular de la organización sufrió recortes profundos a lo largo de los años. Buscando la solución a esta vieja crisis, en los últimos años se han llevado a cabo una serie de intentos de reorganizar el presupuesto y el cobro de las cuotas. Por ejemplo, a partir de 2007 las cuotas pasaron a ser calculadas no únicamente con base en los cálculos de la ONU, sino también teniendo en cuenta variables indicativas del tamaño de la economía del país, por ejemplo, su deuda externa. Este cambio pretende lograr un mayor cumplimiento del artículo 55 de la Carta de la OEA, que estipula que la definición de la cuota de cada Estado miembro debe tomar en consideración la capacidad de pago de la misma. Otro ejemplo son

GRÁFICA 5
Deudas de los Estados miembros con la OEA*



* Información extraída de la tabla 8 del 4° Informe Trimestral sobre la Administración de los Recursos y el Desempeño. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://scm.oas.org/pdfs/2014/CP32282S.pdf>.

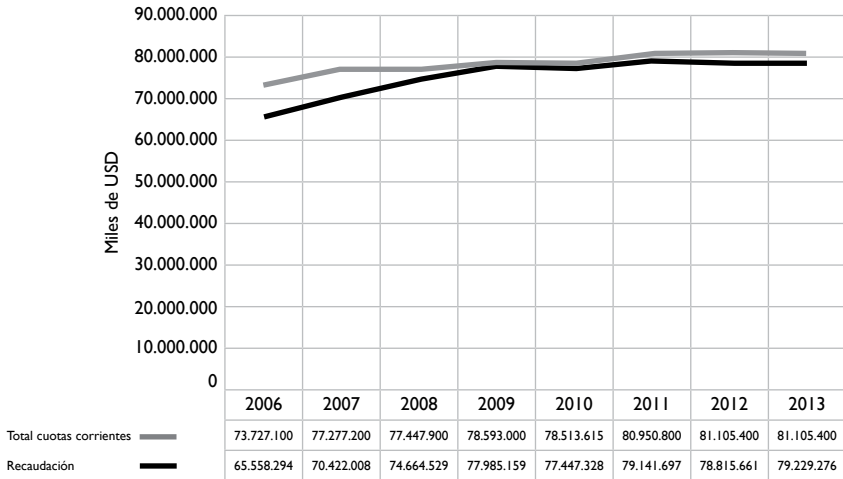
Sin embargo, se pueden percibir progresos que indicarían una posibilidad de reconsiderar la estrategia anterior de recortes y aumentos pequeños en el valor de las cuotas. Desde 2009, la Organización ha conseguido recaudar más del 98 % de lo previsto por las cuotas (anexo 6). Además, la deuda acumulada con la Organización se redujo rápidamente, aunque no de manera constante, cómo muestra la gráfica 5, y si en 2006 esa deuda era de 12'547.491 dólares, en 2013 descendió a 1'982.878 dólares. De los países que eran morosos en 2013, los que poseían las mayores deudas eran Venezuela y Uruguay.⁵⁰ Venezuela por sí sola poseía cerca del 80 % de la deuda total.

Así, durante el periodo analizado (de 2006 a 2013), el aumento nominal de la recaudación proveniente de las cuotas fue asegurado por un pago más frecuente de las contribuciones obligatorias. Sumado a las progresivas reducciones de presupuesto, en la tentativa de equiparar gastos y entradas, el escenario parece finalmente más favorable en relación con el historial de morosidad y déficit presupuestario de la organización. En 2013, por

los incentivos fiscales para aquellos que realizaron el llamado pago oportuno, o sea, el primer día de enero.

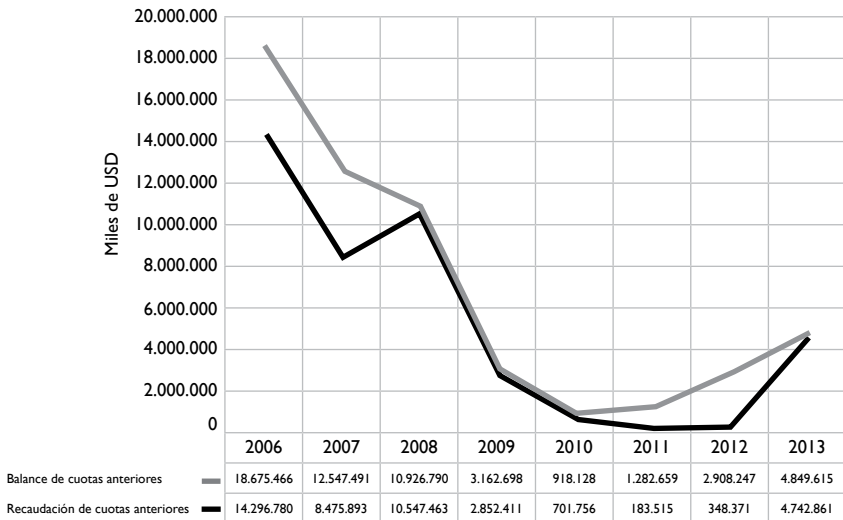
50 Informe del pago de cuotas. Informe de la Junta de Auditores Externos de 2013. p. 55, Anexo 1. Recuperado de: http://www.oas.org/es/saf/rendicion_cuentas/docs/201405130918-Audit-Book-FY13-SP.pdf

GRÁFICA 5.1
Balanza de Pagos de los Estados miembros de la OEA*
(USD)



* Información extraída de la tabla 8 del 4° Informe trimestral sobre la administración de los recursos y el desempeño. Consultado agosto 20 de 2014.
 Recuperado de: <http://scm.oas.org/pdfs/2014/CP32282S.pdf>

GRÁFICA 5.2
Balace de años anteriores*
(USD)



* *Idem.*

ejemplo, la Organización consiguió recaudar casi la totalidad de lo previsto, además de presentar una deuda menor de los Estados miembros.

Parece faltar, entonces, que los países acepten el aumento real y mayor de sus cuotas para que el presupuesto de la Organización pueda crecer finalmente y, con ello, sea más factible una mayor asignación para el SIDH. Sin embargo, esa decisión choca con la menguada credibilidad política que los propios Estados miembros confieren a la OEA. La gran influencia histórica de los Estados Unidos de América en la organización, sumada a fuerzas de integración más al sur, especialmente el éxito de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur),⁵¹ pone en entredicho cuánto están dispuestos a invertir los Estados en la OEA. Otras alternativas presupuestarias, por tanto, deben ser seriamente consideradas.

Brasil como contribuyente del Fondo Regular de la OEA

Brasil ha sido, históricamente, el tercer mayor contribuyente del Fondo Regular de la OEA. El porcentaje es calculado sobre la base

TABLA I

Año	Cuota de Brasil (millones de USD)	Fondo Regular (millones de USD)	Cuota de Brasil (%)
2006	6.382,8	81.497,7	8,55
2007	6.382,8	84.900	7,62
2008	6.382,8	87.500	7,62
2009	6.298,7	90.125	7,95
2010	6.292,3	90.125	7,95
2011	6.361,8	85.349,8	7,95
2012	8.109,4	85.350,8	9,94
2013	8.109,4	83.870,5	9,94

Cuota de Brasil en el presupuesto de la OEA y cantidades totales del Fondo Regular. OAS, "Approved Program Budget 2006". Disponible en: <http://goo.gl/OtV3b1>. OAS, "Approved Program Budget 2007". Disponible en: <http://goo.gl/IFSD1u>. OAS, "Approved Program Budget 2008". Disponible en: <http://goo.gl/AunZ7F>. OAS, "Approved Program Budget 2009". Disponible en: <http://goo.gl/wDZ8qz>. OAS, "Approved Program Budget 2010". Disponible en: <http://goo.gl/7GPhE6>. OAS, "Approved Program Budget 2011". Disponible en: <http://goo.gl/mrtolA>. OAS, "Approved Program Budget 2012". Disponible en: <http://goo.gl/YDxPoB>. OAS, "Approved Program Budget 2013". Disponible en: <http://goo.gl/kHXuQG>. Consultadas octubre 17 de 2014.

51 Sobre estas instancias, ver en este volumen, "El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina".

del tamaño de las economías y la capacidad contributiva de los países (tabla 1).

El monto total de las contribuciones de Brasil a la OEA, aunque relativamente importante para la Organización, es bastante pequeño si se tiene en cuenta la estrategia de cooperación con organizaciones internacionales del país.

A nivel nacional, Brasil utiliza el concepto de cooperación para el desarrollo internacional (Cobradi) como unidad de análisis de actuación del país en el exterior, principalmente en lo que se refiere al suministro de personal, infraestructura y recursos financieros con la intención de capacitar individuos y fortalecer organizaciones e instituciones en el plano internacional (IPEA 2010). La cooperación para el desarrollo internacional incluye el total de los recursos invertidos por Brasil en terceros países o en organismos internacionales con el objetivo de fortalecer sus capacidades.

Las contribuciones y las donaciones de Brasil a organismos internacionales representan un monto importante en la estrategia de cooperación brasileña para el desarrollo internacional. Según el estudio más reciente (IPEA 2013), los valores dedicados a contribuciones a organismos internacionales representan un 33,7 % (311,57 millones de dólares) del gasto total de Brasil en la cooperación internacional para el desarrollo (1625 millones de dólares), cuota superada solamente por el gasto total en operaciones de mantenimiento de la paz. El volumen de recursos públicos destinados a contribuciones y donaciones para organismos internacionales indica la importancia de ese modo de actuación externa como estrategia de cooperación brasileña para el desarrollo internacional y, por consiguiente, como instrumento de política exterior.

Las contribuciones a organismos internacionales están divididas, en la Cobradi, en contribuciones regulares obligatorias para organizaciones internacionales, integración de cuotas de fondos de desarrollo y otros gastos. Las contribuciones regulares representan, según el último estudio, el 43,1 % del total de contribuciones para organismos internacionales, que se detallan en la tabla 2.

En la lista de los gastos del Gobierno brasileño en contribuciones regulares para organizaciones internacionales, la Organización de los Estados Americanos, actualmente la organización regional activa más antigua del mundo, ocupa una posición modesta entre los beneficiarios:

TABLA 2

Tipo de contribución a organismos internacionales	Total (USD)	Proporción (%)
Contribuciones regulares para organizaciones internacionales	134'218.452	43,1
Integración de cuotas de fondos de desarrollo	174'305.383	55,9
Otros gastos	3'045.455	1,0
Total	311'569.290	100

Gastos del gobierno brasileño en contribuciones a organismos internacionales (IPEA 2010: 90).

TABLA 3

Organismo	Total (USD)	Proporción (%)
Sistema ONU	58'228.731	43,4
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)	7'798.733	5,8
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Unido)	7'475.017	5,6
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	7'228.581	5,4
Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBTO)	6'938.633	5,2
Organización de los Estados Americanos (OEA)	6'320.940	4,7
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	4'234.327	3,2
Organización Mundial de la Salud (OMS)	4'142.768	3,1
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	3'413.515	2,5
Organización Meteorológica Mundial (OMN)	2'894.985	2,2
Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (Panaftosa)	2'361.739	1,8
Tribunal Penal Internacional (TPI)	2'068.440	1,5
Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales (ABACC)	1'987.603	1,5
Otros	19'124.441	14,2
Total	134'218.453	100

Gastos del Gobierno federal en pagos de contribuciones para organismos internacionales (Cobradi), 2010 (IPEA 2010: 91).

Contribuciones voluntarias a la CIDH

Dado el complejo escenario en que se encuentra el Fondo Regular de la OEA, los órganos del SIDH necesitan diversificar sus formas de financiamiento para garantizar su independencia. Por eso, la decisión del proceso de fortalecimiento parece acertada: mientras no se encuentren medios para garantizar el financiamiento de las actividades del SIDH por vía regular, las contribuciones voluntarias son de gran importancia para sus órganos y su incremento se vuelve urgente. En esta sección, la atención estará enfocada en los Fondos Específicos de la Comisión Interamericana, ya que fue el principal objetivo del proceso de fortalecimiento. Para evitar confusiones semánticas, en esta sección utilizaremos el término “contribuciones voluntarias” para referirnos al término oficial “Fondos Específicos”. De este modo, queremos destacar que son donaciones de carácter voluntario y no necesariamente para un fin específico.

Entre 2006 y 2013, los Estados miembros de la OEA únicamente fueron responsables por contribuciones iguales o superiores al 50 % del total de las contribuciones voluntarias en tres años (2006, 2008 y 2013). Esto significa que agentes externos, es decir, Estados observadores y otras instituciones fueron los principales donantes en el periodo total analizado (2006-2013) (anexo 5). Cabe recordar que las contribuciones voluntarias son responsables de la mitad del presupuesto de los órganos de la CIDH.

La escasa contribución voluntaria de los Estados miembros aparece de nuevo cuando una mirada atenta muestra que los Estados que contribuyen de manera voluntaria con la CIDH son mayoritariamente los mismos (tabla 4). Estados Unidos y Chile fueron donantes asiduos durante el periodo analizado. México y Costa Rica dejaron de donar en solo uno de los años analizados, y Colombia y Canadá dejaron de contribuir en solo tres. Estos países son los donantes más frecuentes de la Comisión.

Los otros 29 Estados miembros de la OEA, que están por tanto vinculados a la CIDH, hicieron donaciones sin la debida periodicidad o simplemente no las hicieron. En el periodo analizado, Brasil y Argentina solo contribuyeron en tres años y Venezuela, República Dominicana, Ecuador y Paraguay solo en uno. Asimismo, países como Bolivia, Perú, Nicaragua y Uruguay no han realizado este tipo de contribuciones en los últimos ocho años.

TABLA 4

Estado Miembro (USD)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	----	----	----	----	----	50.000	50.000	400.000
Brasil	98.500	----	300.000	10.000	----	----	----	----
Canadá	----	----	853.300	175.000	748.600	611.200	----	612.400
Chile	55.000	10.000	10.000	10.000	10.000	15.000	55.000	80.000
Colombia	----	500.000	100.000,00	----	105.000	----	10.500	122.600
Costa Rica	3.000	3.200	2.900	2.800	3.900	3.000	3.100	----
Ecuador	----	----	----	----	----	1.500	----	----
Estados Unidos	875.400	770.000	1'360.000	1'510.400	400.000	1'540.000	1'350.000	2'550.000
México	100.000	100.000	100.000	62.500	----	100.000	285.000	305.000
Paraguay	----	----	----	----	----	----	24.900	----
Rep. Dominicana	25.000	----	----	----	----	----	----	----
Venezuela	120.000	----	----	----	----	----	----	----
Total	1'276.900	1'383.200	2'726.200	1'770.700	1'267.500	2'320.700	1'778.500	4'070.000

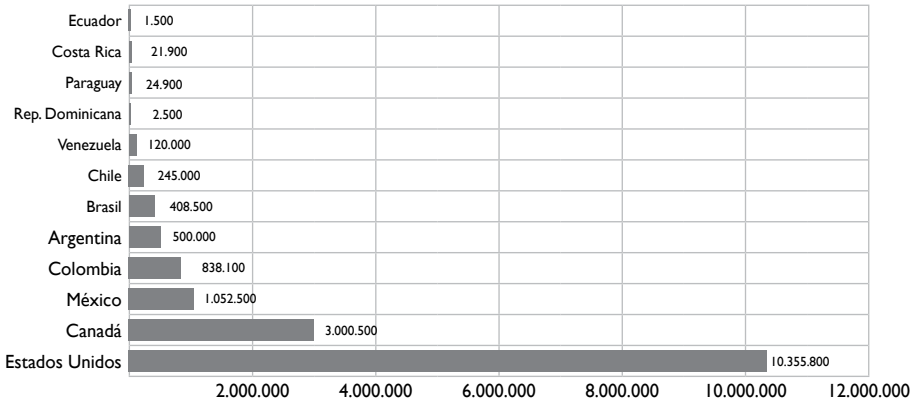
Contribuciones voluntarias de los Estados miembros a la CIDH

Los datos de la tabla 4 fueron tomados de los informes financieros facilitados por la CIDH en su página. Consultado agosto 21 de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp.

Aun así, los valores de las contribuciones de aquellos que destinaron recursos de forma voluntaria pueden ser cuestionados. Estados Unidos, en los años señalados, fue responsable de un promedio del 30 % de las contribuciones voluntarias a la CIDH. Por otro lado, Costa Rica, a pesar de contribuir todos los años, lo hace con solo 3 mil dólares, valor que no pagaría ni el pasaje de un comisionado a las sesiones de la CIDH. Chile, por su lado, destina a la CIDH valores inferiores a 100 mil dólares y en 4 años solo destinó 10 mil. Esta discrepancia es perceptible en la gráfica 6, que muestra la suma de las contribuciones durante el periodo analizado.

GRÁFICA 6

Contribuciones voluntarias de los Estados miembros a la CIDH (USD) 2006-2013

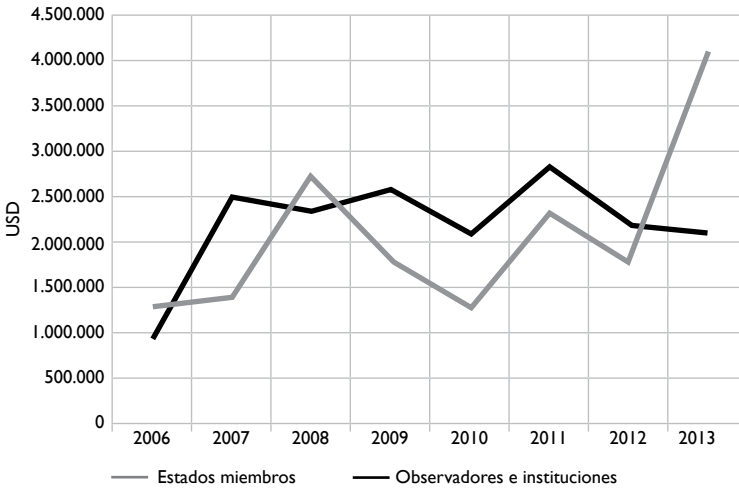


* Los datos de la gráfica 6 fueron tomados de los informes financieros facilitados por la CIDH en su página.
Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp

No obstante, después del proceso de reforma (entre 2012 y 2013) hubo un aumento de los valores de las donaciones por los Estados miembros como lo muestra la gráfica 7. Por ejemplo, en 2013, estos fueron responsables de un 67 % de las donaciones recibidas. En 2013, Canadá y Colombia volvieron a contribuir con las cantidades habituales. Argentina, que comenzó a hacer contribuciones voluntarias a partir de 2011, aumentó 7 veces sus contribuciones en 2013, mientras que Chile y México ya habían aumentado significativamente sus contribuciones en el periodo anterior —entre 2011 y 2012—.

Con la excepción de las nuevas contribuciones de Argentina, el aumento general de las contribuciones voluntarias no fue el resultado de un mayor número de Estados miembros que destinaron fondos a la CIDH, como se podría esperar tras las peticiones y decisiones del proceso de fortalecimiento. El aumento de las contribuciones provino principalmente de donantes ya frecuentes, como Estados Unidos, que fue responsable de casi la mitad de ese crecimiento. Así, países extremadamente activos durante el proceso de reforma, de los cuales se esperaría un mayor compromiso con el fortalecimiento del SIDH, como Brasil, Perú y Uruguay, no hicieron nada por el aumento de las contribuciones voluntarias a la CIDH en los últimos años desde la Reforma. Es importante

GRÁFICA 7
Contribuciones voluntarias a la CIDH por fuente
(USD)*



* Los datos de la gráfica 7 fueron tomados de los informes financieros facilitados por la CIDH en su página web. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp

señalar que las capacidades contributivas de estos países son menores que la capacidad de Estados Unidos; sin embargo, son similares o mayores que las de otros países donantes, como México, Colombia, Chile, Argentina y Costa Rica.⁵²

Aparte de la cantidad de recursos dispensados por los gobiernos a la CIDH, es de suma importancia el debate sobre el destino de los mismos (anexo 7). Durante el proceso, muchas de las preocupaciones giraban en torno a la utilización específica de las donaciones voluntarias, pero sobre todo de los destinos temáticos de los recursos que llegaban a la Comisión, que, entre otras consecuencias, acabarían por generar una desigualdad en las actividades de las relatorías de la CIDH.⁵³ Una de las grandes críticas

52 Esta comparación fue hecha a partir de las cuotas asignadas para los Estados miembros en el Fondo Regular de la OEA, que toman en consideración la capacidad de pago de las mismas. El porcentaje destinado a cada uno en 2012 está disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28847S.pdf>. Consultado 1 de octubre de 2013.

53 Véase el discurso de Ecuador durante el Proceso de Reforma: "Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) corrija el desbalance de recursos económicos y humanos con que cuentan sus Relatorías, a fin de que los derechos que cada Relatoría

iba dirigida a estados Unidos, señalando que la relatoría Especial para la Libertad de Expresión recibía volúmenes desproporcionados de dinero del Gobierno norteamericano, mientras que otras relatorías tenían pocos recursos.

Un análisis minucioso puede mostrar que los Estados miembros podrían, realizando más donaciones, deshacer alguna de esas desigualdades, dado que no tienden a dirigir temáticamente sus donaciones. El promedio de los destinos temáticos de las contribuciones voluntarias provenientes de los Estados miembros representa cerca del 33 % del total de los recursos de esos países, siendo por tanto la mayoría de los recursos destinados a actividades no temáticas (gráfica 8).⁵⁴

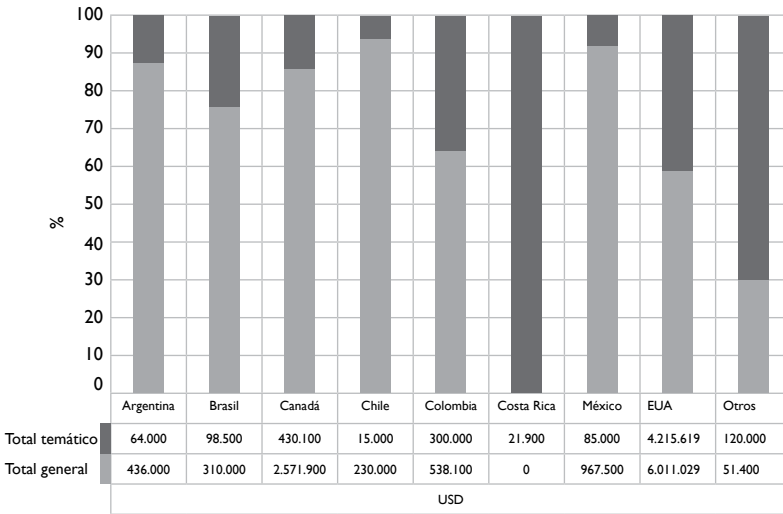
De hecho, Estados Unidos es quien más dona a fines temáticos, con casi el 40 % de sus recursos específicos destinados a estos fines. Sin embargo, si en 2006 los recursos para la Relatoría de la Libertad de Expresión sumaban un 42 % del monto total de los recursos de este país, en 2012 ese número bajó al 25 % y en 2013 era solo del 12 %. A pesar de que todavía se puede comprobar un gran direccionamiento temático en las donaciones de Estados Unidos —el país que destina más recursos a los Fondos Específicos de la organización— se puede percibir una mejor distribución a lo largo de los años (anexo 8).

está llamada a velar y precautelar puedan ser atendidos en igualdad de condiciones, tanto en recursos humanos como en recursos financieros, acorde con las características de universalidad, igualdad e interdependencia de los derechos humanos". Propuestas de la delegación del Ecuador sobre los temas "financiamiento", "universalidad", "asuntos de procedimiento" e "informe anual de la CIDH". GT/SIDH/INF. 46/11, 5 de diciembre de 2011.

54 Para estos cálculos los autores hicieron clasificaciones arbitrarias. Por "total temático" debe entenderse la suma de las contribuciones voluntarias destinadas específicamente a un tema (por ejemplo, pueblos indígenas, libertad de expresión, mujeres, niños y niñas, etc. Todos los demás (sistema de peticiones, situaciones por países, leyes, etc.) fueron considerados áreas generales sin fines temáticos ("Total general"). Las contribuciones sin fines específicos serían algo más restrictas que esa interpretación, puesto que tendrían que ser tomadas en consideración únicamente las donaciones sin ninguna finalidad específica, que actualmente serían los Fondos Generales del plan estratégico. Asimismo, el programa "áreas temáticas" no fue considerado un destino temático de recursos, porque no escoge un tema u otro. El anexo 8, sobre las donaciones de Estados Unidos, es un ejemplo de la metodología adoptada en ese cálculo.

GRÁFICA 8

Destino de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros (2006-2013)*



* Los datos de la gráfica 8 fueron tomados de los informes de la Junta de Auditores Externos, de la suma de las columnas B y C de la tabla de Estado de variación del saldo de los fondos (detalle por subprograma). Los agrupamientos fueron hechos con base en los datos disponibles en las notas anteriores. Disponible en: http://www.oas.org/es/saf/rendicion_cuentas/auditoria_externa.asp

Ante ese escenario de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros, es urgente que estos retomen o aumenten sus donaciones, contribuyendo a corto plazo a un mejor desempeño de las actividades de la Comisión. Asimismo, ya que son los propios Estados parte de la OEA los comprometidos con el SIDH como un todo, la búsqueda de una mejor distribución de las actividades del sistema es de su total responsabilidad. Puesto que los Estados miembros ya no tienden a donar para fines temáticos, el aumento de sus contribuciones ayudaría en la reducción de las desigualdades de recursos entre las actividades temáticas de la Comisión. Sería mejor, por tanto, que pasaran a donar voluntariamente para la CIDH sin ninguna finalidad específica y dejaran que la Comisión hiciera la gestión y distribución de sus recursos.

Brasil como contribuyente voluntario al SIDH

A pesar de su posicionamiento en el ámbito del proceso de reforma, Brasil no alteró sustancialmente su política de contribuciones voluntarias a los órganos del sistema interamericano de derechos humanos.

TABLA 5

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Donaciones de Brasil a la CIDH (USD)	98.500	-	300.000	10.000	-	-	-	-	-

Gastos del Gobierno federal en pagos de contribuciones voluntarias a la CIDH

94
Raisa Cetra, Jefferson Nascimento

En relación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde 2006 Brasil aportó recursos voluntariamente al órgano solo en tres ocasiones (2006, 2008 y 2009). La última contribución a la CIDH —de solo diez mil dólares— tuvo lugar antes del inicio del proceso de reforma (tabla 5).

Adicionalmente, Brasil donó 20 mil dólares en 2013 a la Corte Interamericana —la última contribución (100 mil dólares), a través de la Embajada de Brasil en Washington, había tenido lugar en 2009— para el proyecto de difusión de la jurisprudencia de la Corte en lengua portuguesa, iniciativa de cooperación entre la Corte IDH y el Ministerio de Justicia de Brasil,⁵⁵ o sea, sin ninguna relación con las negociaciones en el marco del proceso de reforma, cuya responsabilidad a nivel nacional brasileño es del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La falta de compromiso de Brasil en aportar voluntariamente recursos a los órganos del sistema interamericano coincide con la decisión política del país de crítica y alejamiento de la OEA y de la CIDH a partir de 2011. Tal decisión fue consecuencia del otorgamiento de medidas cautelares por la Comisión Interamericana a favor de las comunidades indígenas de la cuenca del río Xingú, debido a los impactos de la construcción de la usina hidroeléctrica de Belo Monte,⁵⁶ motivando, entre otras cosas, una nota política de rechazo a la decisión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores,⁵⁷ el retiro de la candidatura brasileña a una

55 Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual 2013*, p. 85. Consultado septiembre 26 de 2014. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2013.pdf

56 CIDH, “MC 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil”. Consultado octubre 17 de 2014. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>.

57 Ministério das Relações Exteriores, “Nota nº 142 – Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA”. Consultado octubre 17 de 2014. Disponible en: <http://www.itamarara>

de las plazas del comisionado en la elección de 2011 de la CIDH⁵⁸ y el texto del embajador brasileño a la OEA,⁵⁹ que, desde entonces, ha contado con representación interna de Brasil. Solo muy recientemente hay indicios de que tal alejamiento comenzó a ser revertido; sin embargo, hasta ahora no se comprobaron reflexiones significativas en la política de contribuciones voluntarias del país a los órganos del SIDH.

Parte III – Conclusión

Los datos presentados permiten constatar un enorme desajuste entre los acuerdos y las indicaciones políticas procedentes del proceso de reforma del SIDH y la realidad financiera de las asignaciones obligatorias y voluntarias de los Estados miembros a sus órganos. A pesar de algunos aumentos positivos después del proceso de fortalecimiento tanto en el Fondo Regular como en los Fondos Específicos, estos todavía están lejos de los montos que la Comisión y la Corte necesitan para garantizar el pleno funcionamiento de sus actividades a corto y mediano plazo. La combinación entre las contribuciones obligatorias y las voluntarias parece ser 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.

Para una solución a corto plazo, es necesario que los Estados miembros se comprometan de facto a contribuir voluntariamente a la CIDH y a la Corte IDH, y que lo hagan sin fines específicos. Aunque esos compromisos hayan sido asumidos durante el proceso de reforma, no hubo grandes cambios en los patrones de donaciones en el periodo posterior al proceso de fortalecimiento, ocurrido entre 2011 y 2013. Esto significa que los países que ya hacen

ty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea

58 Agência Brasil, “Brasil retira candidatura de Vannuchi para cargo na OEA”, 14 de abril de 2011. Consultado octubre 17 de 2014. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-14/brasil-retira-candidatura-de-vannuchi-para-cargo-na-oea>

59 Folha de São Paulo, “Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos”, 30 de abril de 2011. Consultado octubre 17 de 2014. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>

donaciones, como Estados Unidos, Canadá, México, Colombia, Chile, Argentina y Costa Rica necesitan comprometerse con valores más altos. Al mismo tiempo, es urgente que los demás países de la región comiencen o retomen sus contribuciones voluntarias, y que lo hagan de manera periódica y en montos significativos, de acuerdo con su capacidad de pago. Especialmente aquellos que fueron extremadamente activos en el proceso de fortalecimiento, destacando la cuestión del financiamiento y exigiendo cambios que requieren más recursos, como Brasil, Perú y Uruguay.

Aunque sea vista mayoritariamente como una solución rápida a los problemas financieros del SIDH, las contribuciones voluntarias son una manera de que los países aporten más sin que el fortalecimiento financiero de los órganos más importantes de derechos humanos del hemisferio dependa de la solución de embrollos presupuestarios y políticos de la Organización de los Estados Americanos. Los órganos del SIDH deben ser capaces de operar independientemente de las crisis de la organización.

Para una solución a mediano plazo, es necesario que la OEA aumente la asignación anual destinada a los órganos del SIDH, y que lo haga de manera continuada y en proporciones razonables a las necesidades financieras de la Comisión y la Corte. Para lograr eso, la elaboración de un plan de acción con objetivos claros para el presupuesto regular de los órganos del SIDH es fundamental. Asimismo, frente a la crisis presupuestaria en que se encuentra la organización, los Estados miembros deben considerar aumentar significativamente sus contribuciones obligatorias a la OEA. De este modo, los obstáculos presupuestarios estarían superados y las asignaciones al SIDH pasarían a ser únicamente una cuestión de opción política de la OEA y de sus Estados parte.

Aunque este artículo se enfoca en la responsabilidad de los Estados miembros de la OEA en destinar más recursos a los órganos del SIDH, es importante destacar que queda un vacío en el análisis de cómo están siendo utilizados los recursos actualmente asignados. Eso porque, en el caso de que ese escenario mejore, la sociedad civil debe ser capaz de participar en el proceso de definición de las prioridades para las cuales la CIDH y la Corte deciden destinar sus escasos recursos. Queda la invitación para quien desee profundizar ese debate.

ANEXOS

ANEXO I

CIDH	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Asignación del Fondo Regular de la OEA (miles de USD)	3.728,30	3.793,90	3.362,90	3.845,10	4.057,50	4.329,80	4.865,40	4.936,30
Proporción (%)	63	50	40	47	55	46	55	44
Recaudación del Fondo Específico (miles de USD)	2.203,70	3.845,10	5.045,50	4.329,80	3.354,70	5.135,20	3.982,50	6.164,40
Proporción (%)	37	50	60	53	45	54	45	56
Recursos financieros totales (miles de USD)	5.932,00	7.639,00	8.408,40	8.174,90	7.412,20	9.465,00	8.847,90	11.100,70

Fondo Regular y Fondos Específicos de la CIDH entre 2006 y 2013

Los datos del Anexo I fueron tomados de los informes financieros facilitados por la CIDH y ajustados mediante los datos provistos por la Junta de Auditores Externos. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp y http://www.oas.org/es/saf/rendicion_cuentas/auditoria_externa.asp

ANEXO 2

Corte	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Asignación del Fondo Regular de la OEA (miles de USD)	1.656,3	1.656,3	1.756,3	1.780,5	1.998,1	2.058,1	2.161	2.581,2
Proporción (%)	45	48	67	56	52	56	35	50
Recaudación del Fondo Específico (miles de USD)	2.011,60	1.772,70	857,0	1.375,90	1.881,60	1.613,90	3.982,50	2.580,10
Proporción (%)	55	52	33	44	48	44	65	50
Recursos financieros totales (miles de USD)	3.667,90	3.429,00	2.613,30	3.156,40	3.879,70	3.672,00	6.143,50	5.161,30

Fondo Regular y Fondos Específicos de la Corte entre 2006 y 2013.

Los datos del Anexo 2 fueron tomados de los informes financieros facilitados por la CIDH y ajustados mediante los datos provistos por la Junta de Auditores Externos. Disponible en: <http://www.cortteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones> y http://www.oas.org/es/saif/rendicion_cuentas/auditoria_externa.asp

ANEXO 3

Área programática	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Democracia y gobernabilidad (miles de USD)	6.066,50	6.432,10	7.982,20	7.411,60	7.194,50	7.142,20	7.272,10
Derechos humanos - CIDH y Corte (miles de USD)	5.377,60	5.526,60	6.353,10	6.704,80	6.940,70	7.941	8.006,40
Desarrollo integral (miles de USD)	20.189,30	20.562,40	18.873,40	17.453,50	17.396,10	15.696,40	15.381
Seguridad multidimensional (miles de USD)	5.613,90	5.745	5.554	5.177,60	5.375,40	5.467,60	5.558
Total	37.247,30	38.266,10	38.762,70	36.747,50	36.906,70	36.247,40	36.217,50

Presupuesto previsto para los cuatro pilares de la OEA

Los datos del Anexo 3 fueron retirados de los presupuestos aprobados de cada año.

Los valores de 2012 y 2013 fueron ajustados con respecto a lo facilitado en el presupuesto, porque a partir de 2012 la OEA pasa a registrar como parte del pilar derechos humanos a la Comisión Interamericana de Mujeres. Los datos de 2006 y 2007 no fueron recogidos porque en esos años no estaban incluidos en la previsión presupuestaria. Disponible en: <http://www.oas.org/budget/>

ANEXO 4

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo Regular total (miles de USD)	81.497,7	84.900	87.500	90.125	90.125	85.349,8	85.350,8	83.870,5
Para la CIDH (miles de USD)	3.728,3	3.793,9	3.362,9	3.845,1	4.057,5	4.329,8	4.865,4	4.936,3
Proporción (%)	4,57	4,47	3,84	4,27	4,50	5,07	5,70	5,89
Para la Corte (miles de USD)	1.656,3	1.656,3	1.756,3	1.780,5	1.998,1	2.058,1	2.161	2.581,2
Proporción (%)	2,03	1,95	2,01	1,98	2,22	2,41	2,53	3,08
Total para el SIDH (miles de USD)	5.384,6	5.450,2	5.119,2	5.625,6	6.055,6	6.387,9	7.026,4	7.517,5
Proporción (%)	6,61	6,42	5,85	6,24	6,72	7,48	8,23	8,96

Presupuestos ajustados del Fondo Regular:

Los datos del Anexo 4 fueron tomados de los informes financieros facilitados por la CIDH en su página web y ajustados mediante los datos provistos por la Junta de Auditores Externos. Los años de 2007 y 2008 presentan diferencias en relación con esos dos fuentes. Se optó por los datos de la Auditoría Externa. Disponibles en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp y http://www.oas.org/es/saf/rendicion_cuentas/auditoria_externa.asp

Destino de las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros.

ANEXO 5

Fondos específicos CIDH	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estados miembros (millones de USD)	1'276,90	1'383,20	2'726,20	1'770,70	1'267,50	2'320,70	1'778,50	4'070
Observadores (millones de USD)	0'738,5	2'341,80	2'280,80	2'028,50	1'154,90	2'415,60	1'109,50	1'903,20
Instituciones (millones de USD)	0'188,3	0'120,1	0'038,6	0'530,6	0'932,3	0'398,9	1'094,5	0'191,2
Total (millones de USD)	2'203,70	3'845,10	5'045,50	4'329,80	3'354,70	5'135,20	3'982,50	6'164,40

Contribuciones voluntarias a la CIDH por fuente.

ANEXO 6

	(a)	(b)	(c = a - b)	(d = b/a)	(e)	(f)	(g = e - f)	(h = c + g)
	Total cuotas corrientes (USD)	Recaudación (USD)	Balanza de pagos (USD)	Progreso (USD)	Balance de cuotas anteriores (USD)	Recaudación de cuotas anteriores (USD)	Balance de años anteriores (USD)	Deuda total (USD)
2006	73.727.100	65.558.294	8.168.806	89%	18.675.466	14.296,78	4.378.685	12.547.491
2007	77.277.200	70.422.008	6.855.192	91%	12.547.491	8.475.893	4.071.598	14.998.388
2008	77.447.900	74.664.529	2.783.371	96%	10.926.790	10.547.463	379.327	3.162.698
2009	78.593.000	77.985.159	607.841	99%	3.162.698	2.852.411	310.287	918.128
2010	78.513.615	77.447.328	1.066.287	99%	918.128	701.756	216.372	1.282.659
2011	80.950.800	79.141.697	1.809.103	98%	1.282.659	183.515	1.099.144	2.908.247
2012	81.105.400	78.815.661	2.289.739	97%	2.908.247	348.371	2.559.876	4.849.615
2013	81.105.400	79.229.276	1.876.124	98%	4.849.615	4.742.861	106.754	1.982.878

Pago de cuotas y deudas de los Estados miembros a la OEA.
 4to Informe Trimestral sobre la Administración de los Recursos y el Desempeño, 2013 (tabla 8). Consultado diciembre 21 de 2014. Recuperado de:
<http://scm.oas.org/pdfs/2014/CP32282S.pdf>

ANEXO 7

Destino fondos específicos		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	Total general (USD)	0	0	0	0	0	35.000,00	35.600	365.400
	Total temático (USD)	0	0	0	0	0	15.000	14.400	34.600
	Total (USD)	0	0	0	0	0	50.000	50.000	400.000
	Proporción temática (%)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	30,00	29,00	8,66
Brasil	Total general (USD)	0	0	300.000	10.000	0	0	0	0
	Total temático (USD)	98.500	0	0	0	0	0	0	0
	Total (USD)	98.500	0	300.000	10.000	0	0	0	0
	Proporción temática (%)	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Canadá	Total general (USD)	0	0	698.700	0	649.600	611.200	0	612.400
	Total temático (USD)	0	0	154.600	175.000	100.500	0	0	0
	Total (USD)	0	0	853.300	175.000	750.100	611.200	0	612.400
	Proporción temática (%)	0,00	0,00	18,12	100,00	13,40	0,00	0,00	0,00
Chile	Total general (USD)	55.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	45.000	80.000
	Total temático (USD)	0	0	0	0	0	5.000	10.000	0
	Total (USD)	55.000	10.000	10.000	10.000	10.000	15.000	55.000	80.000
	Proporción temática (%)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	33,00	10,00	0,00
Colombia	Total general (USD)	0	200.000	100.000	0	105.000	0	10.500	122.600
	Total temático (USD)	0	300.000	0	0	0	0	0	0
	Total (USD)	0	500.000	100.000	0	105.000	0	10.500	122.600
	Proporción temática (%)	0,00	60,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos

Destino fondos específicos		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Costa Rica	Total general (USD)	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total temático (USD)	3.000	3.200	2.900	2.800	3.900	3.000	3.100	0
	Total (USD)	3.000	3.200	2.900	2.800	3.900	3.000	3.100	0
	Proporción temática (%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
México	Total general (USD)	100.000	100.000	100.000	62.500	0	100.000	258.000	247.000
	Total temático (USD)	0	0	0	0	0	0	27.000	58.000
	Total (USD)	100.000	100.000	100.000	62.500	0	100.000	285.000	305.000
	Proporción temática (%)	0	0	0	0	0	0	10	19
EE.UU.	Total general (USD)	431.400	450.000	685.000	899.229	400.000	660.000	898.000	1.587.400
	Total temático (USD)	444.000	320.000	675.000	481.319	0	880.000	452.000	963.300
	Total (USD)	875.400	770.000	1.360.000	1.380.55	400.000	1.540.000	1.350.000	2.550.700
	Proporción temática (%)	51,00	41,00	50,00	35,00	0,00	57,00	33,00	38,00
Otros	Total general (USD)	25.000					1.500	24.900	
	Total temático (USD)	120.000	0	0	0	0	0	0	0
	Total (USD)	145.000	0	0	0	0	1.500	24.900	0
	Proporción temática (%)	82,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	Total general	611.400	760.000	1.893.700	981.729	1.164.600	1.417.700	1.272.000	3.014.800
	Total temático	665.500	623.200	832.500	659.119	104.400	903.000	506.500	1.055.900
	Total	1.276.900	1.383.200	2.726.200	1.640.848	1.269.000	2.320.700	1.778.500	4.070.700
	Total temático %	52,00	45,00	30,50	40,00	8,00	39,00	28,00	26,00

Por "total temático" debe entenderse la suma de las contribuciones voluntarias destinadas específicamente a un tema (por ejemplo, pueblos indígenas, libertad de expresión, mujeres, niños y niñas, etc. Todos los demás (sistema de peticiones, situaciones por países, leyes, etc.) fueron considerados áreas generales sin fines temáticos ("Total general").

Los datos del Anexo 7 fueron tomados de los informes de la Junta de Auditores Externos, de la suma de las columnas B y C de la tabla de Estado de variación del saldo de los Fondos (detalle por subprograma). Los agrupamientos fueron hechos con base en los datos facilitados en las notas anteriores. Disponibles en: http://www.oas.org/es/saifrendicion_cuentas/auditoria_externa.asp

ANEXO 8

Destino fondos específicos (USD)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Plan estratégico	----	----	----	----	----	110.000	99.800	367.800
Programa 1 (leyes)	----	----	----	----	----	350.000	360.000	555.400
Programa 2 (sistema petición)	----	----	----	----	----	93.000	198.400	539.800
Programa 3 (monitoreo de país)	----	----	----	----	----	----	155.000	49.800
Programa 4 (áreas temáticas)	----	----	----	----	----	----	----	31.600
Programa 6 (otras actividades)	----	----	----	----	----	----	65.000	43.000
Programa 8 (desarrollo)	----	----	----	----	----	67.000	19.800	----
Promover y proteger derechos humanos	431.400	450.000	685.000	899.229	400.000	40.000	----	----
Total General	431.400	450.000	685.000	899.229	400.000	660.000	898.000	1.587.400
Libertad de expresión	371.000	200.000	550.000	249.701	----	600.000	350.000	300.000
Mujeres	50.000	50.000	50.000	77.297	----	80.000	----	43.000
Afrodendientes	----	----	25.000	50.000	----	50.000	68.000	192.800
Indígenas	----	20.000	----	50.000	----	50.000	----	41.500
Migrantes	----	----	----	10.000	----	----	7.000	44.000
Niños/as	----	----	----	----	----	----	11.000	45.000
Privados de libertad	----	----	----	----	----	----	16.000	97.900
LGBTI	----	----	----	----	----	100.000	----	182.400
ESCR	----	----	----	----	----	----	----	16.700
Defensores de derechos humanos	23.000	50.000	50.000	44.321	----	----	----	----
Total temático	444.000	320.000	675.000	481.319	0	880.000	452.000	963.300
Total	875.400	770.000	1.360.000	1.380.548	400.000	1.540.000	1.350.000	2.550.700
Proporción libertad de expresión (%)	42,38	25,97	40,44	18,09	0,00	38,96	25,93	11,76

EUA

Por "total temático" debe entenderse la suma de las contribuciones voluntarias destinadas específicamente a un tema (por ejemplo, pueblos indígenas, libertad de expresión, mujeres, niños y niñas, etc. Todos los demás (sistema de peticiones, situaciones por países, leyes, etc.) fueron considerados áreas generales sin fines temáticos ("Total general").

Referencias

Amato, Victoria. 2012. "Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH". *Aportes DPLf*, 16, 5. Recuperado de: <http://www.dplf.org/uploads/1338931610.pdf>

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: dez. Consultado octubre 30 de 2014. Recuperado de: <http://goo.gl/EI7r98>.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). 2013. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: Ipea - ABC. Consultado octubre 30 de 2014. Recuperado de: <http://goo.gl/sGQCml>.

Orozco, Jesús. 2014. "El proceso de fortalecimiento. Miradas desde el interior". *Aportes DPLf*, 19 (7). Recuperado de: http://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_19_web_0.pdf

Salazar, Katia. 2014. "Entre la realidad y las apariencias". *Aportes DPLf*, 19 (7). Recuperado de: http://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_19_web_0.pdf

Capítulo 3

Hacia un modelo de transparencia y acceso a la información en el sistema interamericano de derechos humanos

Miguel Pulido Jiménez

Mariana González Armijo

María Sánchez de Tagle

Silvia Ruiz Cervantes

Jaqueline Sáenz Andujo

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Resumen

Como parte de la construcción de legitimidad, confianza y fortalecimiento de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, estos deben contar con una política de transparencia activa y con un diseño institucional que permita acceder a la información relevante para los usuarios. Si bien se ha determinado que los organismos internacionales están sujetos a políticas de transparencia y acceso a la información, y la propia Organización de los Estados Americanos publicó su política en mayo de 2012, aún dista mucho de contar con una práctica activa y adecuada para lograr la máxima publicidad de la información de la cual es depositaria. En ese sentido, este artículo brinda elementos que muestran el estado de la transparencia en la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales justifican la importancia de avanzar hacia lineamientos claros en múltiples aspectos como los procesos de designación, la tramitación de casos individuales, el estado financiero, entre otros, y brindan criterios bajo estándares internacionales para lograr un verdadero avance en el tema.

Introducción

En una sociedad que se precie de ser democrática, los ciudadanos deben disponer de información para opinar sobre los asuntos públicos. Además, para sostener la viabilidad de una democracia de carácter participativo, debe garantizarse el acceso de la sociedad a datos suficientes, oportunos y veraces sobre la actuación gubernamental, la gestión de los recursos públicos, el impacto de las decisiones y los razonamientos que las fundamentan. Todos estos factores están directamente relacionados con la legitimidad democrática de las instituciones.

Por ello, al estar relacionada con la administración y el conocimiento de la información pública gubernamental, la transparencia es un tema cada vez con más arraigo y presencia en los discursos políticos, en la deliberación académica y en los reclamos de la sociedad civil, particularmente la organizada.

La justificación de la transparencia se nutre de argumentos de diversas disciplinas: el derecho, la ciencia política, la administración pública e incluso la ética de la función pública. En democracias esto es así pues supone un flujo informativo cuya existencia se considera no negociable en la medida que se acepta que la información que el Estado “utiliza para realizar sus funciones no le pertenece a él, sino al conjunto de individuos y grupos que le permiten existir y que son, en último término su razón de ser” (Aguilar y Bautista 2005: 16).

Vista en clave democrática, la transparencia abarca un amplio campo de instituciones y esferas de interacción que se consideran públicas. Conviene recordar que con el objeto de realizar sus tareas, el Estado mantiene el esquema clásico de la división de poderes, es decir, en ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, en la región de las américas, la evolución de las relaciones entre Gobierno y gobernados, y el incremento en las demandas de la ciudadanía por instituciones públicas más eficientes y efectivas han dado pie a un complejo esquema que contempla órganos con funciones específicas pero de distinta naturaleza a los tradicionales. Entre ellos podemos mencionar: órganos electorales, bancos centrales autónomos y organismos que tienen por encargo la protección tanto jurisdiccional como no jurisdiccional de los derechos humanos.

Nuevamente, desde una perspectiva democrática y una noción amplia de las instituciones de carácter público, los organismos internacionales y la interacción de estos con los Estados son de alta relevancia para la sociedad. A la luz de lo anterior, cobra especial importancia abordar la manera en la que los órganos del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) transparentan su quehacer. Su carácter de instancia pública de derecho internacional lo sujeta a un conjunto de disposiciones normativas que regulan su funcionamiento, pero deben disponer además de fuentes de legitimidad democrática.

Lo anterior es relevante pues tradicionalmente el SIDH ha sido un sujeto promotor de las condiciones de transparencia en los Estados de la región. De hecho, su contribución a la adopción de marcos normativos, al diseño de instituciones y a la promoción de prácticas para la disposición de información por parte de la ciudadanía es notable. Sin embargo, en este capítulo se desarrolla una aproximación novedosa: el SIDH como objeto de transparencia y sujeto de reglas y procedimientos propios. Para ello se elaboran diversos argumentos que justifican y dan fundamento a la necesidad de tener una política de transparencia en el sistema.

En el capítulo se abordan, primero, ciertas bases conceptuales, se hace una revisión del estado de la cuestión en el SIDH, se revisan estándares comparados y, finalmente, se proponen de forma sintética principios y bases para una política de transparencia y de acceso a la información que colabore a mejorar las condiciones actuales de funcionamiento de los órganos del SIDH.

Noción de transparencia en general y en el SIDH

Una de las demandas más recurrentes de la ciudadanía en los últimos años ha sido establecer un marco normativo e institucional que permita que expresiones como acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas desciendan del discurso académico y político a la realidad pública. Estos conceptos han nutrido de manera sustancial el debate sobre las nuevas ideas, formas y prácticas que se requieren en el proceso de consolidación de las instituciones públicas. En ellos va implícita una nueva forma de relación entre los órganos públicos y la ciudadanía que permita que la sociedad en general entienda mejor los términos en los que

las autoridades están obligadas a cumplir con su mandato; además de un mayor control de su función; y, finalmente, la oportunidad de incidir en sus decisiones.

Debido a este potencial, la transparencia en instituciones públicas de carácter internacional —como lo son los órganos del SIDH— es uno de los factores que deben estudiarse y promoverse. Con el objeto de contribuir a dar claridad a las implicaciones de la transparencia, se hacen ahora algunas precisiones.¹

Transparencia en sentido amplio

De inicio conviene señalar que la transparencia se puede entender en un sentido amplio y en un sentido estricto. El primero de ellos se entiende como el resultado de un conjunto de medidas y políticas implementadas como consecuencia de la naturaleza de las responsabilidades públicas, que permiten a la ciudadanía estar permanentemente en condiciones de conocer información veraz, completa y oportuna sobre la forma en la que se lleva a cabo la actuación.

La transparencia es una característica, una cualidad, es decir, se es o no transparente. En este sentido, un Gobierno, o cualquier oficina pública, agencia de Estado o de carácter internacional es transparente cuando logra crear las condiciones que permiten a la sociedad conocer a plenitud su actuación, de forma tal que toda decisión, la racionalidad que está detrás de ella, “así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general” (Hofbauer y Cepeda 2005: 39).

Esta concepción amplia de la transparencia ha sido asociada con una caja de cristal o con una vitrina pública y ha servido, también, como uno de los fundamentos del ejercicio democrático de la función pública. Vista así, la transparencia implica necesariamente

1 Es importante destacar que en torno a las definiciones y aplicaciones de la transparencia existe un debate académico vivo y muy interesante. En este sentido, la presente es una propuesta de conceptualización cuyo objetivo medular es identificar los componentes claves que permitan diferenciarla de conceptos afines como rendición de cuentas y acceso a la información. Otras referencias sobre el concepto de transparencia se pueden encontrar en: Concha Cantú, López-Ayllón y Tacher Epelstein (2004); Merino (2005); SFP (2005); Vergara (2005); Peschard (2005); Cárdenas (s. f.); Ruiz (2006).

la publicidad de los actos, lo que “constituye el mejor factor de control —o bien de legitimación— del ejercicio del poder llevado a cabo por los representantes” (Abramovich y Courtis 2003).

Transparencia en sentido estricto

En el escenario anterior subyace la transparencia en su sentido estricto, también llamada transparencia activa o información pública de oficio, que no es sino la obligación con fundamento en una fuente normativa que tienen las instituciones públicas de poner, por medios remotos y de forma permanente, determinada información sobre sus funciones a disposición de la ciudadanía.

La transparencia activa suele regular de forma implícita o explícita la obligación de realizar distintas acciones positivas para difundir información e incluso sanciones para los responsables que omitan su obligación. La más importante de estas es procesar la información para cumplir el mandato de presentar al público ciertos datos procesados.

Así, la transparencia, en su sentido estricto, es uno de los componentes que permiten la transparencia en su sentido amplio. Se trata de un instrumento para materializar la hipótesis de la vitrina pública, también recogido, en principio, por la mayoría de los estándares internacionales e instrumentos de carácter normativo que sobre la materia se han emitido.²

Condiciones de la transparencia

Según se ha señalado, la transparencia, en sus sentidos amplio y estricto, carece de un destinatario específico y predefinido o individualizado. Una de sus características principales es que está dirigida al público en general, es decir, cada ciudadano es un potencial receptor y beneficiario de la transparencia.

En el caso de la transparencia activa, es determinante crear las condiciones para que la información mínima pueda ser conocida por el espectro más amplio de ciudadanos, colocando efectivamente la información en una vitrina pública.

2 Véase, por ejemplo, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la OEA en 2010. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf

Disponibilidad, accesibilidad, permanencia y acceso remoto son factores claves para lograrlo. La información está disponible para la ciudadanía cuando hay suficiente y el órgano público está en condiciones de mostrarla; es accesible cuando es asequible materialmente, en el más amplio sentido, para la ciudadanía, es decir, puede conocerla, verla, tenerla, comprenderla y utilizarla posteriormente; la permanencia implica que las características anteriores sean sostenidas en el tiempo; el acceso remoto significa que no es necesario trasladarse hasta los sitios en donde se encuentran archivados originalmente los datos para acceder a ellos.

La suma de estos cuatro factores resulta en lo siguiente: la transparencia activa se cumple cuando la ciudadanía está en condiciones de conocer, en un mismo sitio y cuando lo decida, toda aquella información que la norma señala debe ser puesta a su disposición.

Como es de suponer, esto origina nuevos planteamientos: ¿Cuánta información satisface cada rubro de los que deben presentarse? ¿Cuál es el medio más adecuado para cumplir con la disponibilidad, accesibilidad, permanencia y acceso remoto? Y, por último, ¿en qué forma o formatos debe exponerse la información para que en efecto se cumplan la disponibilidad y la accesibilidad?

Naturaleza pública y noción de interés público de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos

Con el fin de identificar el interés público en el funcionamiento de instituciones como la OEA y los órganos del sistema interamericano: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), conviene hacer una breve referencia al origen, la naturaleza y la función de este sistema.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es una organización internacional creada por los Estados del hemisferio americano con el fin de lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.³

Desde su creación, los Estados americanos han adoptado una serie de instrumentos internacionales que se han convertido en la base nor-

3 Artículo 1 de la Carta de la OEA.

mativa de un sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos, al reconocer estos derechos, establecer obligaciones tendientes a su promoción y protección y crear órganos destinados a velar por su observancia.⁴

Por su parte, la CIDH tiene como función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. Entre sus múltiples funciones se destacan el conocimiento de peticiones individuales, las visitas *in loco*, audiencias temáticas o de casos, los informes de país, temáticos o anuales, entre otras.

En cuanto a la Corte IDH, la Convención Americana sobre Derechos Humanos creó en 1969 el tribunal, y fue establecido y organizado una vez que dicho tratado entró en vigor. La Corte IDH fue instalada formalmente en su sede en San José, Costa Rica, el 3 de septiembre de 1979. Por cuanto hace a sus funciones, la Corte IDH es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para el cumplimiento de dicho objetivo, la Corte tiene dos funciones primordiales, la jurisdiccional y la consultiva.

De acuerdo con lo anterior, es indispensable que los órganos principales del SIDH —CIDH y Corte IDH— cuenten no solo con elementos legales y materiales para desempeñar sus funciones, sino también con un alto grado de legitimidad que les permita ejercer con autoridad la persuasión requerida para lograr el cumplimiento de su encargo y alcanzar los niveles de incidencia propios del mismo.

Según Claudio Nash, la transparencia debe ser aplicada a los órganos del SIDH, pues: a) una mayor transparencia aumenta la legitimidad de los órganos; b) tiene efectos positivos respecto de mejorar el acceso a la justicia de las personas; c) hace posible el control del funcionamiento de los órganos interamericanos por parte de la sociedad civil (Nash *et al.* 2012: 12).

Esta legitimidad emana, principalmente, del adecuado ejercicio de sus facultades, del cumplimiento puntual de sus obligaciones, de su cercanía y proximidad a la problemática que aqueja a

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2012. Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano (Actualizado a 30 de abril de 2012). Washington, D.C., p. 2.

las víctimas, del uso justificado y eficiente de los recursos económicos y materiales, así como del reconocimiento y prestigio público de quienes integren sus órganos de conducción. Por ello, la comunicación con la sociedad (en términos generales la población de los Estados parte) deviene en necesaria para lograr fortalecer esta confiabilidad. La ausencia de resultados o la inadecuada difusión de estos, así como la opacidad, o incluso el simple desconocimiento de la población en general sobre la naturaleza o gestión del sistema, pueden trascender en su fortaleza de forma negativa.

Por lo anterior, el trabajo del SIDH debe formar parte de la liberación pública y ser sujeto del escrutinio público. La difusión de información suficiente, la transparencia respecto a su gestión, son obligaciones que derivan de su naturaleza pública, pero también de la necesidad de construir legitimidad. De ahí que sea tan importante que las políticas administrativas y las decisiones que sean tomadas con objeto de vincularse con la sociedad y difundir información resulten adecuadas.

El carácter de instituciones públicas de derecho internacional y el interés público que reviste su actuación otorgan el derecho de las personas a conocer la información que está en manos de los órganos que integran el SIDH. Este derecho no se restringe a conocer los documentos generados e información en poder de dichos órganos, sino que se amplía a la obligación de informar sobre las acciones que se estén llevando a cabo y a los resultados obtenidos por las mismas. Lo anterior supone que la OEA, la CIDH y la Corte IDH están obligadas a comunicar sus actividades y el impacto que estas producen en la comunidad interamericana. Es decir, las garantías de los ciudadanos de la región incluyen el derecho a conocer —con la obligación del SIDH de informar de manera oportuna y veraz— y posteriormente difundir qué, cómo, con qué y el porqué de su quehacer, para lo cual las diversas instancias que los conforman deberán procesar la información y ofrecerla de manera comprensible.

Conclusiones sobre el SIDH como depositario de información pública

Se insiste en que la información en poder de los órganos que integran el SIDH debe considerarse de interés público ya que puede

ser determinante para conocer la situación de los derechos humanos en la región interamericana, en tanto el SIDH es el órgano competente en el ámbito de la protección y promoción de los derechos humanos y garante del control tanto jurisdiccional —a través de la Corte IDH— como cuasi jurisdiccional —a través de la CIDH— de las violaciones en materia de derechos humanos en la región.

Así, la transparencia —en su más amplio sentido— es la forma más efectiva, eficiente y legítima, en la que las personas de la región pueden comprobar que la acción de los funcionarios del SIDH se apega al marco normativo que la regula, que los recursos de los cuales se allega están siendo destinados a un sistema que da resultados ciertos y tangibles, y que además impulsa la observancia de los derechos humanos. Adicionalmente, la ciudadanía puede tener conocimiento cierto de qué esperar en caso de acudir ante el SIDH.

La transparencia y el acceso a la información como fuente de legitimidad de los órganos del SIDH

Dos de las fuentes de legitimidad democrática de las instituciones cuya integración no resulta de una elección directa son los procesos de designación de sus miembros y la gestión y el desempeño de sus funciones. Cuando los mecanismos de designación son transparentes se logra generar confianza, gracias a la formación de opiniones públicas sólidas y la participación activa de la sociedad en los asuntos que son de su interés.

En términos generales, un procedimiento de designación que contribuya a la legitimidad democrática de las instituciones debe contar con diez elementos (cabe señalar que estos no son los únicos ni deben limitar el proceso, pues depende de cada contexto y del tipo de procedimiento que se realice): 1) mecanismo de nombramiento por entidad externa; 2) mecanismo de inclusión de aspirantes; 3) etapas y plazos definidos; 4) definición detallada del perfil deseado; 5) descripción del puesto; 6) integración y publicación del expediente de cada candidato; 7) mecanismo de inclusión de la ciudadanía; 8) instrumento técnico para evaluar y calificar a los aspirantes; 9) dictámenes de las decisiones intermedias y la final, que incluya una justificación; 10) acceso público a

la información que generen todos los elementos anteriores (Fundar 2009).

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las instituciones de derechos humanos deben contar con procedimientos de integración que ofrezcan garantías de representación plural de aquellas personas interesadas en la protección de los derechos humanos,⁵ con la finalidad de que existan diversos grupos de interés que puedan consolidarse e influir en las decisiones que se tomen. Con ello, se tendrá una institución con múltiples visiones, ideas y opiniones para resolver problemas de forma más equilibrada.

La siguiente es una descripción general de la implementación y de las características más relevantes de un proceso de designación: el proceso debe abrir la posibilidad a todas las personas para postular al puesto, en igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna. Cualquier persona que reúna los requisitos del perfil requerido debe estar en posibilidades de participar. La aplicación del puesto debe indicar con detalle el criterio de selección y los plazos concretos para su elección, lo que dará certeza al proceso. Se debe especificar el perfil que se requiere, el trabajo y las actividades que se deben realizar, la documentación que se solicita y los criterios de evaluación.

Una vez se tengan las y los candidatos al puesto, se debe contar con toda la información posible sobre ellas y ellos para que se esté en condiciones de tomar decisiones adecuadas sobre su elección. A esto se deben sumar las opiniones y perspectivas de la sociedad, haciéndola partícipe de las decisiones que se tomarán respecto a los y las convocantes.

Será elegido el o la candidata que más se acerque al perfil requerido y tenga las habilidades para obtener el puesto dando la justificación de por qué ha sido elegido y razones por las cuáles los demás no lo han sido. El nombramiento se dará preferentemente en acto oficial que señale el plazo de su mandato.⁶

5 Principios de París, principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones de derechos humanos. Disponible en: <http://www.defensorba.org.ar/pdfs/tratados-convenciones/Principios-Paris.pdf>

6 *Idem.*

Es importante que todo el proceso sea público para que se pueda localizar y consultar fácilmente, con el fin de dar validez a las decisiones tomadas y para que la ciudadanía esté informada sobre el camino que se tomó para llegar al resultado de los nombramientos. Como se ha dicho, la claridad de la elección genera un clima confiable, contribuyendo de esta manera a la legitimidad de las instituciones.

Transparencia en los procesos de designación o nombramiento en los órganos del SIDH

Tanto en el Estatuto como en el Reglamento de la CIDH y de la Corte IDH viene regulada la forma de designación de los titulares de ambas instituciones. En general, su contenido norma la elección de las y los comisionados, jueces, juezas y secretario o secretaria ejecutiva, la duración del mandato y su directiva. Sin embargo, al contrastar dichos procedimientos con el estándar señalado en el apartado anterior, se identifican vacíos que fácilmente podrían ser colmados, contribuyendo de manera sustancial a las condiciones de transparencia en el SIDH y a su legitimidad.

Uno de los vacíos se encuentra en la elección de las y los comisionados,⁷ así como en la de los jueces y juezas de la Corte.⁸ En ambos casos, se señala que la designación será a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los Gobiernos de los Estados miembros, y cada Gobierno puede proponer hasta tres candidatos. Estas

7 Estatuto de la CIDH, artículo 3:

1. Los miembros de la Comisión serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros.
2. Cada gobierno puede proponer hasta tres candidatos, ya sea nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la Organización. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

8 Estatuto de la Corte IDH, artículo 7:

1. Los jueces son elegidos por los Estados partes en la Convención, en la Asamblea General de la OEA, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos Estados.
2. Cada Estado parte puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la OEA.
3. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos debe ser nacional de un Estado distinto del proponente.

disposiciones no dejan claro con base en qué criterios la Asamblea General elegirá a dichos funcionarios; tampoco detalla los procedimientos y criterios de selección de las y los candidatos de los Estados parte de la Convención.

La necesidad de profundizar en estos aspectos ya ha sido anotada durante el proceso de fortalecimiento del SIDH, convocado por las propias instancias que lo integran. Entre otros aspectos, se ha señalado la necesidad de revisar y regular la designación nacional de los candidatos en cuanto a la participación ciudadana, la transparencia y la posibilidad de realizar un escrutinio público que garantice la independencia, idoneidad y diversidad de las personas que aspiran a un cargo dentro del SIDH (Krsticevic y Vicente 2014: 36). De hecho, los procesos de selección de las personas que integran el sistema han sido descritos como “opacos y cerrados a la ciudadanía, que no tiene canales para conocer u opinar sobre los potenciales candidatos o candidatas” (Salazar y Galvis 2012: 21).

En ese sentido, la propuesta de criterios para Brasil que ha venido desarrollando la organización Conectas Direitos Humanos, sobre el proceso de candidaturas de especialistas independientes para cargos internacionales de derechos humanos debería ser recuperada para el resto de los países.⁹ Mediante requisitos mínimos que deberían cumplir los perfiles de los aspirantes y el proceso mismo se pretende fortalecer los órganos internacionales y cumplir con los principios de publicidad y transparencia que permitan un cierto control por parte de la sociedad.

Como se apuntó, mejorar las condiciones de este proceso requiere un compromiso de cada uno de los Estados de la región para establecer lineamientos sobre los mecanismos de selección al interior para la presentación de candidaturas.

La segunda dimensión del proceso es la que corresponde a las instancias internacionales. En este caso, es importante destacar los avances alcanzados. Previo a la elección de comisionados en

9 Véase la propuesta de criterios disponible en portugués “Proposta de critérios e processo para definição de indicações do estado brasileiro a Candidaturas de especialistas independentes para cargos internacionais de direitos humanos”, de junio de 2014. Disponible en: http://dhpoliticaexterna.org.br/docs/2013/CBDHPE_Of%C3%ADcio_Candidaturas%20Internacionais_09jun14.pdf

el marco de su 43º Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA realizada en Guatemala en junio de 2013, se adoptó una nueva práctica con el fin de realizar un escrutinio público de los candidatos a comisionados de la CIDH. El Consejo Permanente de la OEA realizó una sesión extraordinaria el 1º de mayo de 2013, donde llevó a cabo un foro público de candidatos a la CIDH.¹⁰ Dicho ejercicio fue el primero en sus características y los candidatos tuvieron que realizar presentaciones y responder a preguntas de los Estados parte y de la sociedad civil.¹¹

Si bien los votos de cada Estado siguen siendo secretos y no es obligatoria la justificación de su voto a favor de cierta persona en la candidatura, este proceso sí implica mejoría en los mecanismos de designación, mayor transparencia y la posibilidad de que políticamente el costo de elegir a malos candidatos evidenciados públicamente sea mayor. Por ejemplo, la entrevista personal a través de comparecencia pública aporta información razonable para conocer si el candidato o la candidata reúnen las mejores cualidades, competencias y perfil para ocupar el cargo y no los requisitos mínimos para su desempeño.¹²

Otra buena práctica son los lineamientos establecidos para la elección de la persona para ocupar la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión mediante la Resolución 04/06.¹³ En ella se detalla cómo debe ser la convocatoria y su difusión; la preselección de las y los postulantes; se establece la obligación de incluir en detalle el procedimiento y los criterios de selección; se permite a las organizaciones de la sociedad civil y los Estados realizar observaciones a los criterios de selección; se seleccionan finalistas que deberán cumplir los requisitos mínimos y cuyas hojas de vida se harán públicas por un plazo razonable; se reciben durante un plazo determinado observaciones de la sociedad civil;

10 Véase el Acta de la Sesión Extraordinaria celebrada el 1 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/actas/acta1917.pdf> Para la versión videograbada ver: <https://www.youtube.com/watch?v=OLY6LBd5y80&index=65&list=PLkh9EPEuEx2sNOv3Z8kwhcHuDZXHHQTt8>

11 Véase <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1046>

12 DPLF. *La entrevista personal en la selección de autoridades judiciales*. Disponible en: <http://dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>

13 Véase <http://www.cidh.org/pdf%20files/resolucion4-06.pdf>

se convoca a entrevistas de las y los candidatos finalistas y, por último, se procede a la elección que requiere la mayoría absoluta de los miembros de la CIDH mediante voto secreto.

Como se aprecia, este procedimiento presenta avances sustanciales a la luz de los diversos estándares y argumentos que aquí se han presentado. No obstante, aún hay áreas de oportunidad. Una de ellas es que siguiendo las buenas prácticas se realizara entrevista pública de cada uno de las y los candidatos y se justificara la decisión de la CIDH respecto de la elección del relator.

Por su parte, la selección de la o el Secretario Ejecutivo se encuentra regulado en el reglamento de la CIDH,¹⁴ de forma clara a partir del proceso de fortalecimiento del SIDH. Sin embargo, es importante hacer notar que el reglamento no regula la designación del o la Secretaría Adjunta ni de la contratación del personal profesional, técnico y administrativo de la misma; tampoco se indica la estructura organizativa o cómo se conforma o divide dicha Secretaría. Bajo esas características, es importante transparentar y

14 Artículo 11:

La Secretaría Ejecutiva estará compuesta por un(a) Secretario(a) Ejecutivo(a) y por lo menos un(a) Secretario(a) Ejecutivo(a) Adjunto(a); y por el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus labores.

2. El(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) será una persona con independencia y alta autoridad moral, con experiencia y de reconocida trayectoria en derechos humanos.

3. El(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) será designado(a) por el Secretario General de la Organización. La Comisión llevará a cabo el siguiente procedimiento interno para identificar el(la) candidato(a) más calificado(a) y remitir su nombre al Secretario General, proponiendo su designación por un periodo de cuatro años que podrá ser renovado una vez:

a. La Comisión realizará un concurso público para llenar la vacante y publicará los criterios y calificaciones para el cargo, así como una descripción de las tareas por ser desempeñadas.

b. La Comisión revisará las aplicaciones recibidas e identificará entre tres y cinco finalistas, quienes serán entrevistados (as) para el cargo.

c. Las hojas de vida de los(as) finalistas se harán públicas, incluyendo en la página web de la Comisión, durante el mes anterior a la selección final con el objeto de recibir observaciones sobre los(as) candidatos(as).

d. La Comisión determinará el(a) candidato(a) más calificado(a), teniendo en cuenta las observaciones, por mayoría absoluta de sus miembros.

4. Previo a iniciar su periodo en el cargo y durante el mismo, el(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) y el(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) Adjunto(a) revelarán a la Comisión cualquier interés que pueda ser considerado en conflicto con el ejercicio de sus funciones.

regular los criterios generales de selección, perfil, sueldos, actividades y periodo de mandato de algunos miembros, así como de los términos de contratación del personal de la Secretaría Ejecutiva para contar con procesos claros y certeros plasmados en un manual de operación o un documento de lineamientos mínimos de conocimiento sobre los integrantes, más allá de los perfiles y requisitos que *ad hoc* se plasmen para cada convocatoria de puestos vacantes.

En cuanto a la selección de los miembros de la Secretaría de la Corte,¹⁵ se regula solamente que la o el Secretario será nombrado por esta, sin mencionar en detalle el proceso de selección y sin determinar el perfil que se requiere para el puesto. Se menciona que para el cumplimiento de sus funciones se contará con personal nombrado por la o el Secretario General de la OEA en consulta con la o el Secretario de la Corte, pero sin determinar las funciones, los cargos, los perfiles, modos de contratación de las personas que integran la secretaría de la Corte. Tampoco determina el proceso de selección de la o el Secretario adjunto y solo dispone que le auxiliará en sus labores y sustituirá en su ausencia.¹⁶ Este proceso no solo debe ser modificado para homologar respecto a las buenas prácticas implementadas en otros casos; adicionalmente, deberían ser incluidos en algún tipo de manual de operación, lineamientos o criterios que permitan flexibilidad en la actuación de la Secretaría pero que brinden certeza sobre su operación.

15 Artículo 14

1. La Secretaría de la Corte funcionará bajo la inmediata autoridad del Secretario, de acuerdo con las normas administrativas de la Secretaría General de la OEA, en lo que no sea incompatible con la independencia de la Corte.
2. El Secretario será nombrado por la Corte. Será funcionario de confianza de la misma, de dedicación exclusiva, tendrá su oficina en la sede y deberá asistir a las reuniones que la Corte celebre fuera de la misma.
3. Habrá un Secretario Adjunto que auxiliará al Secretario en sus labores y lo sustituirá en sus ausencias temporales.
4. El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de la OEA, en consulta con el Secretario de la Corte.

16 Si bien el reglamento menciona que este secretario adjunto será elegido conforme a un estatuto (art. 8), dicho procedimiento no se ubica ni en el estatuto, ni en el reglamento y ni en la página web de la Corte IDH.

Con el fin de garantizar la transparencia conforme a los diez elementos que se han puesto de ejemplo, ambas instituciones deben tener acceso público a la información que se ha comentado que falta o generarla si es el caso, con el objetivo no solo de tener un sistema de transparencia y que la sociedad esté informada de sus actividades, sino también para que se vaya construyendo esa legitimidad que le dé la capacidad para hacer cumplir sus objetivos y decisiones.

Transparencia en la gestión presupuestaria

Otro punto por abordar para dar legitimidad al SIDH es la importancia de transparentar la gestión de sus funciones. En este campo, la gestión presupuestaria es de alta relevancia, especialmente para responder preguntas como: ¿en qué se gasta el dinero que se asigna a la CIDH y a la Corte IDH?, ¿cómo se distribuye el presupuesto?, ¿a qué prioridades atiende?, ¿cómo se rinden cuentas sobre el gasto?

Para contar con instituciones fuertes, con capacidad de acción y legitimidad de ejercicio es necesaria la asignación de recursos suficientes,¹⁷ tal como la ha venido explorando el Grupo de Trabajo en la materia. Dicho Grupo enfatizó en 2011 la importancia de fortalecer el tema financiero haciendo la recomendación de que la asignación adecuada de recursos da pie al mejor cumplimiento y sustentabilidad del SIDH. Si bien en otro capítulo de este libro titulado “Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos” se aborda a profundidad la situación financiera de los órganos del sistema, así como las dificultades para conocer bien a bien los ejercicios presupuestarios, nos parece importante destacar algunos hallazgos sobre transparencia presupuestaria.

La recomendación principal fue a los Estados miembros para que incrementen los recursos asignados al SIDH. Adicionalmente, el Grupo propuso que otra fuente de financiación se obtenga

17 En el 2005, la CIDH tenía un presupuesto de US\$ 3'077.500.00 y se registró un recorte del 11 % en relación con el 2004. En 2007 y 2010, se dieron aumentos pero aun así los fondos asignados del presupuesto regular de la OEA resultan insuficientes para el cumplimiento de sus funciones. Ver documento de posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del SIDH (abril 2012).

de recursos de cooperación internacional a través de concursos públicos. También se propuso la creación de un grupo técnico integrado por la OEA, Estados miembros y órganos del SIDH, que lleve a cabo un informe que integre los requerimientos financieros para establecer alternativas que permitan lograr la estabilidad financiera.¹⁸

Como se señaló líneas arriba, la transparencia —en sus concepciones amplia y estricta— constituye una fuente de legitimidad para las instituciones en general y de forma particular para las de carácter público. Desde esta perspectiva, las instituciones deben implementar diversas medidas para poner a disposición de la sociedad información relevante sobre la forma en la que ejecutan los recursos, los criterios de priorización y los resultados que se obtienen.

En el caso de la CIDH, es posible encontrar bastante información presupuestaria sobre las aportaciones que recibe y la ejecución de sus recursos. En su página web, por ejemplo, se especifica la ejecución presupuestaria por relatorías o por unidad temática, se incluye la lista de donantes, el monto total de la donación, así como la distribución del presupuesto del fondo regular de la OEA hasta el 2013, con suficiente detalle sobre la ejecución por objeto de gasto y por fuente de financiamiento. Un dato destacado es la divulgación de información sobre la repartición de esos fondos a los funcionarios y consultores. Siguiendo esa misma tendencia, la CIDH podría incluir el desglose del monto total que se ejecuta en cada una de las personas que laboran en la institución así como el monto total destinado a las y los comisionados.

Estos avances en materia de transparencia requieren ser complementados con información adicional para alcanzar un estándar propio de rendición de cuentas. Para ello es necesario asociar dicha información a justificaciones y explicaciones razonables sobre los resultados y el tipo de implicaciones financieras que hay detrás. Una forma de hacerlo es clasificando dicha información en rubros fáciles traducidos en preguntas como ¿quién gasta?, ¿en qué gasta?, ¿para qué gasta? y ¿dónde gasta?, o seguir la clasificación presupuestaria más aceptada en el ámbito público: administrativo, económico y funcional. La divulgación conjunta del

18 Informe del Grupo de Trabajo, 13 diciembre de 2011, pp. 16 y 17.

proyecto de presupuesto, el presupuesto y un informe de ejecución también es importante, en tanto aporta un orden que la hace más accesible a las y los usuarios.

La Corte IDH, en cambio, presenta un largo camino por recorrer en el tema de transparencia presupuestaria. El artículo 26 de su estatuto¹⁹ menciona que la Corte tiene la facultad de elaborar su propio proyecto presupuestario y de administrarlo. Sin embargo, esta información no está disponible, al menos no en medios remotos. Es decir, si bien existe una lista de donantes, el propósito de su donación y el monto total, no hay un presupuesto institucional y tampoco información acerca de en qué se ha gastado el dinero aportado, para qué se ha gastado y las asignaciones internas.

Transparencia en la gestión institucional

En relación con la gestión institucional de los órganos del SIDH encuentra su fundamento en diversos artículos del Estatuto y Reglamento de ambas instituciones. De su contenido se desprenden diversas áreas de atención debido a la alta relevancia que tienen para la vigencia de los derechos humanos en la región.

Un estudio integral sobre la transparencia en el sistema interamericano y su relación con el acceso a la justicia, de 2012 (Nash *et al.* 2012), concluye que si bien existe información disponible en las páginas web de la CIDH y la Corte IDH, la organización de la misma no es muy adecuada y, por otro lado, que no obstante existir mucha información sobre la tramitación de peticiones individuales se encontró que también hay etapas del procedimiento que no cumplen con estándares mínimos de información: en la etapa inicial de tramitación; discrecionalidad en la publicación de informes de fondo del artículo 51 y remisión de casos a la Corte IDH; obstáculos normativos por falta de claridad; prácticas de opacidad que dificultan el seguimiento a los casos.

Por otra parte, de acuerdo con lo referido en otro capítulo de este libro titulado “El elefante en la sala: el retraso procesal en el

19 Estatuto de la Corte IDH, artículo 26:
1. La Corte elaborará su propio proyecto de presupuesto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General de la OEA, por conducto de la Secretaría General. Esta última no podrá introducir modificaciones.
2. La Corte administrará su presupuesto.

sistema de peticiones individuales del sistema interamericano”, los autores se enfrentaron a dificultades para acceder a información que pudiera dar un panorama claro sobre el sistema de peticiones individuales y los retos que enfrenta la CIDH en este tema.

Por ejemplo, señala que en la gran mayoría de casos, las deficiencias de la información han sido obstáculos insalvables para contar con datos consolidados que logren mostrar tendencias y señalar el verdadero problema, y que la información recolectada no permite medir exactamente el retraso procesal existente puesto que no todas las decisiones de los órganos del Sistema son públicas.

Dentro de las dificultades para acceder a la información también refieren: imposibilidad de saber la totalidad de informes de fondo aprobados y no publicados puesto que no son dados a conocer por la CIDH; no existe información adecuada para determinar el año en que cada una de las peticiones pendientes de revisión inicial fueron recibidas por la CIDH; los informes de la Comisión, entre el 2002 y el 2010, no contienen información sobre el número de peticiones no aceptadas; hay poca información pública sobre el número de peticiones que se encuentran pendientes de una decisión de admisibilidad —solo establece de manera genérica el número de peticiones en trámite—; pese a la mejoría en informes anuales aún no existe una publicación oportuna y contrastable de datos por parte de la CIDH.

En conclusión, nos parece relevante el artículo de referencia pues determina que el acceso a la información clave para hacer seguimiento de casos continúa siendo precario y fragmentado, a pesar de los intentos por mejorar dicha situación; la poca información pública de la CIDH para el monitoreo de la situación de las peticiones individuales continúa siendo inconsistente y generalmente no es útil para el seguimiento adecuado. El mencionado capítulo concluye que la falta de acceso a la información tiene como consecuencia que las evaluaciones estén incompletas, no sean realmente confiables y no se permita un verdadero avance en este tema por lo que se debería iniciar un diálogo con investigadores para determinar el tipo de información útil y necesaria que debería ser producida, sistematizada y publicada de forma consistente.

Por otra parte, es relevante insistir en la necesidad de que la CIDH cuente con lineamientos para transparencia activa, los grados de transparencia y excepciones en su quehacer, no solo

administrativo, sino político y *cuasi* jurisdiccional. Es ilustrativo, por ejemplo, el caso de Argentina, donde el fiscal que ha seguido algunos de los juicios en contra de la dictadura militar por el caso ESMA solicitó de manera reiterada que la CIDH le entregara los archivos necesarios para complementar y robustecer sus investigaciones debido a la gran información con que ese órgano interamericano contaba puesto que había realizado investigaciones profundas desde los años setenta. Esta solicitud demoró tiempo —al menos cinco años— ya que de acuerdo con el entonces Secretario Ejecutivo, debía analizarse la entrega o no de aquellos documentos que habían sido proporcionados bajo confidencialidad y en su caso establecer un protocolo general para este tipo de situaciones.²⁰ Finalmente, la información fue entregada en diciembre de 2011²¹ por la CIDH, pero no se conoce que se haya desarrollado una política integral para este tipo de casos, el manejo de archivos y de información y la utilidad pública no solo para la CIDH sino para los países que se encuentran en la lucha por la justicia y el combate a la impunidad.

Hacia una política de transparencia y acceso a la información del sistema interamericano de derechos humanos

La construcción de una agenda de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito internacional

La preocupación sobre las condiciones de transparencia en las instituciones y organismos internacionales y multilaterales ha crecido de manera consistente en las últimas dos décadas. De hecho, diferentes organismos multilaterales cuentan actualmente con políticas de divulgación de información y mecanismos de acceso a la misma. A pesar de las diferencias propias de la naturaleza de cada institución, es posible encontrar como común denominador

20 Véase entrevista a Santiago Cantón, cuya nota fue realizada por Alejandra Dandan, del 29 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-182293-2011-11-29.html>; véase también: <http://www.estaesmia.com/index.php/archives/1494>

21 Véase La Jornada, “Entrega la CIDH a Argentina archivos desclasificados de vuelos de la muerte”, 17 de diciembre de 2011. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/17/mundo/022n1mun>

que los procesos de cambio y la divulgación de políticas han sido impulsados, entre otros factores, por movimientos organizados de sociedad civil.

La mayoría de las medidas regulatorias adoptadas como resultado de estos procesos comparten principios guía. Por ejemplo, en el caso del Banco Mundial (BM),²² desde mediados de la década de los ochenta se comenzó a hablar de una “actitud a favor de la información”, momento en el que se categorizó por primera vez en pública, disponible para ciertas audiencias, y restringida (Banco Mundial 2014), como resultado de la presión por parte de la sociedad civil y los movimientos sociales (Fox y Brown 2000). La primera política de divulgación del BM fue promulgada en 1993, y fue hasta 2010 cuando el Banco Mundial aprobó su Política de Acceso a la Información, reconociendo que “la transparencia y la rendición de cuentas son de fundamental importancia para los procesos de desarrollo”, y que dicha política responde a los diferentes roles que la institución tiene: una institución financiera para el desarrollo; una organización intergubernamental propiedad de los países; una institución prestamista y empleadora (Banco Mundial 2013).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), promulgó su primera Política de Divulgación de Información en 1994 (en seguimiento al BM) (BID 2009). También, tras varias revisiones, en enero de 2011 promulgó su política en la materia, cambiando divulgación por acceso, que tiene un alcance más amplio.

En el mismo sentido, diversos organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han establecido sus propias políticas en cuanto a divulgación de información. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la aprobó en 1997 y la revisó recién en 2013 (UNDP 2013). El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) tiene una Política de Divulgación (Unicef s. f.), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) la llama Política de Acceso a los Archivos (Acnur s. f.), mientras que el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP), en junio de 2014

22 Al hablar del Banco Mundial nos referimos al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), brazo del Grupo del Banco Mundial que brinda préstamos al sector público.

aprobó su Política de Acceso a la Información (UNEP, s. f.), por mencionar algunos.

En síntesis, el surgimiento y la evolución de políticas de acceso a la información en el ámbito internacional es un proceso cada vez más amplio, en términos de cobertura, y profundo, en términos de detalle y precisión. La tabla 1 muestra los principios que guiaron a las Políticas de Acceso a la Información del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (por ser la más reciente). También se incluyen los principios guía para la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA 2010), que es uno de los referentes y de los más altos estándares en materia de acceso a la información, además de provenir del órgano que cobija al SIDH.

Conviene subrayar que una diferencia sustancial entre las políticas del BM, el BID y la UNEP, y la Ley Modelo es que esta última cuenta con un enfoque de derechos, mientras que los organismos multilaterales reconocen la importancia del acceso a la información y la transparencia para la rendición de cuentas, la efectividad del desarrollo, potenciar sus objetivos, construir y mantener un diálogo público, entre otros, pero sin explicitar que corresponde a la garantía de un derecho. Mientras que la Ley Modelo parte del reconocimiento explícito del acceso a la información como un derecho humano fundamental, y de la necesidad de elaborar principios para apoyar la elaboración e implementación de leyes que hagan efectivo este derecho.

Los antecedentes sobre la agenda de acceso a la información y la política de la OEA en la materia

La Organización de los Estados Americanos ha desarrollado desde hace varios años una agenda sobre acceso a la información pública.²³ En los ámbitos nacionales, la Relatoría para la libertad de Expresión de la CIDH ha incluido desde su informe de 1999 un apartado sobre el derecho a la información (CIDH 1999). Además, en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas realizada en Quebec, Canadá, en abril de 2001, los jefes de Estado y de

23 Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_documentos_referencia.asp

TABLA I
Principios de políticas de acceso a la información

Organismo	Banco Mundial	BID	UNEP	Ley modelo
Principios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximizar el acceso a la información. ▪ Establecer una lista clara de excepciones. ▪ Salvaguardar el proceso deliberativo. ▪ Proveer procedimientos claros para que la información esté disponible. ▪ Reconocer el derecho a apelar del solicitante. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Máximo acceso a la información. ▪ Excepciones claras y delimitadas. ▪ Acceso sencillo y amplio a la información. ▪ Explicaciones de las revisiones y derecho a revisión. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permitir acceso a toda la información con excepción de lo estipulado en la política. ▪ La información se divulgará por el website principalmente. ▪ La política tendrá una lista no exhaustiva de lo que se publicará normalmente. ▪ Una clara lista de excepciones. ▪ Se especificarán procedimientos para entregar información sobre los Estados miembros y otras entidades. ▪ Bajo circunstancias excepcionales o extraordinarias UNEP estará obligada a entregar cierta información que normalmente estaría bajo una excepción o acceso restringido. ▪ Se establecerán procedimientos para solicitar información que no esté en el website y procedimientos para apelar. ▪ Se establecerán los arreglos institucionales para que el Secretario de la UNEP supervise la implementación de la política. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toda información es accesible en principio. ▪ El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles del Gobierno. ▪ El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluida toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio. ▪ Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades de forma rutinaria y proactiva, aun en la ausencia de una petición específica, y de manera que se asegure que la información sea accesible y comprensible. ▪ Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Incluye plazos y gratuidad de la información. ▪ Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas. ▪ La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada. ▪ Debe existir el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa y el derecho de apelar las decisiones. ▪ Toda persona que intencionalmente niegue u obstruya el acceso a la información debe ser sancionada. ▪ Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información.

FUENTE: elaboración propia a partir de las políticas del BM (2013: párr. 5), BID (2009: párr. 2.1), UNEP (s. f.: párr. 9, inc. a-h) y OEA (2008).

Gobierno se comprometieron a apoyar a la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la CIDH para que difundiera los trabajos de jurisprudencia y asegurara que la legislación nacional en la materia se realice conforme a las obligaciones internacionales. Con base en ello, la Relatoría presentó en 2001 el “Informe sobre la acción de hábeas data y el derecho de acceso a la información en el hemisferio”,²⁴ que da cuenta de los marcos normativos y el estado del derecho de acceso a la información en cada uno de los países. Además, la Relatoría ha continuado su trabajo en este tema; por ejemplo, en 2012 se publicó el informe “El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales”.²⁵

En el mismo sentido, es importante destacar que el Relator Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, en su informe especial de 2007 y retomando diversos instrumentos internacionales afirmó que:

En materia de legitimación pasiva no se puede dejar de señalar que en la actualidad esta obligación alcanza a los organismos internacionales. En este sentido, es ilustrativa la Declaración conjunta de relatores de 2006, en la cual se señaló que “los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información. Además, se indicó que los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales deberán adoptar políticas internas de cumplimiento obligatorio que reconozcan el derecho del público de acceder a la información que manejan. Dichas políticas deben establecer la divulgación de información clave por iniciativa propia de los organismos, así como el derecho a recibir información ante peticiones concretas.”²⁶

24 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/Habeas%20Data%20Pages%20from%20Informe%20Anual%202001.pdf>

25 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/El%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Américas%202012%2005%2015.pdf>

26 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, 2007, párr. 106 (Nota: las referencias del párrafo fueron intencionalmente eliminadas). Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

Por más de una década, la Asamblea General de la OEA ha aprobado de forma anual resoluciones con el fin de avanzar en el derecho de acceso a la información en las Américas.²⁷ En 2003, aprobó una Resolución²⁸ donde reafirmó que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, y recordó a los Estados la obligación de respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter necesarias para su reconocimiento y efectiva aplicación. Entre otras cosas, también encomendó a la Relatoría especial de la CIDH que continuara incluyendo en su informe anual un apartado sobre el acceso a la información pública en la región.

De forma periódica, la Asamblea ha reiterado ese mandato y ha ampliado la agenda para avanzar en la normatividad, los lineamientos y los principios sobre acceso a la información. Por ejemplo, en 2009 requirió a la Relatoría Especial de Libertad de Expresión, al Departamento de Derecho Internacional, y otros entes —con la cooperación de los Estados Miembros y de la sociedad civil—, la elaboración de una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública y una Guía para su implementación,²⁹ misma que fue aprobada en el 2010.³⁰

En el 2011, la Asamblea General abordó el tema también hacia el interior del propio organismo multilateral y dispuso:

Encomendar a la Secretaría General que desarrolle una política institucional interna y elabore una directiva de acceso a la información pública de la Organización de los Estados Americanos, de conformidad con los estándares seguidos en otras organizaciones multilaterales, y que la misma se ponga en vigencia antes de la celebración del cuadragésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General.³¹

27 Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_documento_referencia.asp

28 Asamblea General de la OEA. AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la democracia, aprobada el 10 de junio de 2003. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_1932_XXXIII-O-03_esp.pdf

29 Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2514-2009.pdf

30 Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

31 Asamblea General de la OEA. AG7RES. 2661 (XLI-O/11). Acceso

En el 2012, la Secretaría General de la OEA emitió su “Política de acceso a la información”,³² bajo el mandato de seguir los estándares de otras organizaciones multilaterales y desarrollar una política institucional interna. Dicha política³³ representa un marco normativo importante para avanzar teniendo en cuenta que transcurrió más de una década, después de que la OEA impulsara cambios en los Estados parte, para que se reconociera como una necesidad transparentar su propio quehacer. La política tiene por objeto transparentar sus actividades, respetar la privacidad y facilitar el acceso a la información en poder de la Secretaría General de la organización.

La Política de Acceso a la Información de la OEA

Según la política, se establece una obligación de divulgación y actualización activa por medio de su página de Internet.³⁴

Además, crea dos figuras: a) el Oficial de Información, que es el contacto central para recibir la información y decidir sobre las solicitudes; b) el Comité de Acceso a la Información conformado por el Secretario de Administración y Finanzas,³⁵ el Secretario de Relaciones Externas³⁶ y el Director del Departamento de Asesoría Legal,³⁷ a fin de interpretar la política, establecer los costos, y decidir en forma definitiva sobre las apelaciones.

El procedimiento para requerir información se refiere a continuación:

1. Solicitarla por vía electrónica, correo o fax a la oficina de información. Debe contener la información de contacto, una descripción de la información requerida incluyendo el título

a la información pública y protección de datos personales, aprobada el 7 de junio de 2011, párr. 7. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2661_XLI-O-11_esp.pdf

32 Secretaría General de la OEA, Orden Ejecutiva 12-02, Política de acceso a la información, 3 de mayo de 2012. Véase AG/RES. 2727 (XLII-0/12), párr. 6.

33 Disponible en <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EXOR1202.pdf>

34 Véase www.oas.org

35 Véase <http://www.oas.org/es/saf/>

36 Véase <http://www.oas.org/es/sre/>

37 Véase <http://www.oas.org/legal/introsp.htm>

y fecha, si es relevante, así como el medio preferido para entrega de la misma.

2. La oficina de información la recibe, registra y da un número para su seguimiento. Dentro de 10 días calendario desde el recibimiento, la oficina debe acusar recibo e informar al solicitante del número asignado a la aplicación.
3. Si la información requerida está disponible en la página de Internet, el Oficial de Información deberá responder al solicitante dentro de 20 días calendario. Si la solicitud es compleja o voluminosa se puede extender por otros 20 días, previa notificación al solicitante.
4. La falta de respuesta dentro de los plazos se entenderá como una negativa a entregar la información. La respuesta puede consistir en la negativa de la solicitud porque: a) la información requerida caiga dentro de los supuestos de excepción del capítulo IV; b) la Secretaría General no cuenta con la información requerida; c) los datos brindados por el solicitante fueron insuficientes para localizar la información. Si la respuesta es en el sentido de que la Secretaría General posee la información, se deberá incluir la indicación del costo de copias y el envío; este último deberá realizarse dentro de los 10 días hábiles de la fecha de recibo de la confirmación.
5. Si el acceso a la información es negado, existe un proceso de apelación que se tramitará ante el Comité, vía la Oficina de Información, dentro de los treinta días calendario siguientes. La apelación deberá contener el número de solicitud, contacto del solicitante, descripción de la información originalmente solicitada, exposición de los hechos y fundamentos.
6. La decisión del Comité deberá emitirse dentro de los treinta días calendario siguientes a la recepción de la apelación, será definitiva y podrá confirmar la decisión del Oficial de Información o revocarla, en cuyo caso se le entregará la información solicitada. Ese plazo debe ser prorrogado, en circunstancias excepcionales, por 20 días calendario.

La política establece en su capítulo IV una serie de excepciones "a fin de proteger la confidencialidad de cierta información proveniente de otros órganos de la OEA, Estados miembros,

funcionarios, contratistas y otras partes involucradas”. A la luz de este estándar, la OEA no proporciona: a) información personal (información médica, comunicaciones personales); b) informes de auditoría; c) información que pueda poner en riesgo la seguridad de funcionarios, contratistas y sus familias; d) información sobre procesos de licitación; e) información sujeta al secreto profesional; f) información restringida por acuerdos de confidencialidad; g) información comercial o financiera cuya divulgación pudiera perjudicar los intereses comerciales o financieros de la OEA o de otras partes involucradas; h) información deliberativa; i) información proporcionada por un Estado miembro o un tercero en el entendido de que es confidencial; j) información que pueda comprometer la seguridad o las relaciones internacionales o intergubernamentales; k) información protegida por el derecho de propiedad intelectual; l) *información sobre peticiones y casos individuales, medidas cautelares, y todo documento vinculado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a su Secretaría Ejecutiva, lo cual se rige por las normas y procedimientos pertinentes en lo relacionado a la provisión de información*; m) cualquier otra información que en opinión del Oficial de Información o del Comité tengan un nivel de sensibilidad al de la información protegida por las excepciones mencionadas.

Por último, la política dispone una cláusula de exoneración de responsabilidad que señala que la Secretaría General de la OEA “no garantiza la integridad y la veracidad de la información provista. [...] no será responsable de cualquier daño y perjuicio derivados del uso de la información provista”.

Retos en la Política de Acceso a la Información de la OEA

Sin duda, la Política de Acceso a la Información es un primer paso para implementar prácticas institucionales de transparencia y avanzar consistentemente en el derecho de acceso a la información en ese organismo multilateral. Sin embargo, las disposiciones contenidas en el documento no se apegan del todo a los principios internacionales en la materia, y en los que se basan otros organismos multilaterales; tampoco a la propia Ley Modelo aprobada por la Asamblea General de la OEA.

Por ejemplo, la lista de excepciones presenta supuestos de redacción ambigua y general. Así, dispone que la Secretaría General de la OEA no proporciona “información restringida por acuerdos de confidencialidad”, pero sin establecer parámetros que cumplan con criterios de proporcionalidad, legitimidad y necesidad, por lo que prácticamente cualquier documento podría contener una cláusula en ese sentido a fin de no ser divulgada. También restringe informes de auditorías, los cuáles deberían ser públicos, pues siguiendo el propio estándar de la Ley Modelo, lo que es sujeto de reserva es el proceso pero no los documentos finales. Además, amplía la posibilidad de que cualquier otra información sea restringida a criterio del Oficial de Información o del Comité sin hacer explícita la obligación de realizar una prueba de daño. Dicha posibilidad no supera el estándar de interés público que la Relatoría para la Libertad de Expresión y las resoluciones de la CIDH y la Corte IDH han determinado.

Otro déficit técnico en la política es la determinación de su alcance, lo que en los ámbitos domésticos ha sido denominado: sujetos obligados. La política exceptúa toda la información vinculada a la CIDH —aunque no señala nada de la Corte IDH, quizá por considerarla un organismo autónomo y descentralizado de la Secretaría General de la OEA—, siendo esta la única excepción con referencia explícita a cualquier otro órgano. Ante la falta de otra referencia explícita, podría interpretarse que en principio la Política deberá aplicar para cualquier órgano de la OEA.

Por el momento, se desconoce el avance en la implementación de la Política de Acceso a la Información de la OEA. No existe información disponible respecto al número de solicitudes realizadas a la Secretaría General por la vía del Oficial de Información. La OEA, a través de su órgano correspondiente, no ha publicado ningún informe que dé cuenta de los dos años de operación del sistema de acceso a la información. La única referencia que se encontró fue en el Informe Anual del Secretario General de 2013, el cual puntualiza que “la Biblioteca Colón manejó 257 solicitudes de información en relación con la Política de Acceso a la Información”.³⁸

38 Informe Anual del Secretario General de 2013, p. 20. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2014/CP32840SINFORME.pdf>

Por otra parte, a fin de contar con mayor información, se presentó una solicitud de acceso a la misma por medio del sistema disponible en el sitio de Internet de la OEA. La petición versó sobre el número de solicitudes que habían sido presentadas por los usuarios desde mayo de 2012, fecha en que fue aprobada la política, a la fecha de solicitud —20 de agosto de 2014—, desglosadas por años. Además, se pidió el número de solicitudes donde se entregó la información y donde se negó, desglosada por causal, así como el número de apelaciones presentadas y el sentido en el que fueron resueltas.³⁹ La respuesta del Oficial de Información de la OEA fue referirnos al Informe Anual —mencionado en el párrafo anterior—; además, informó que con respecto al 2014 se han atendido 2.723 solicitudes y que el total aparecerá en el informe correspondiente al 2014 que será publicado en abril de 2015; finalmente, señaló que en el 2013 se recibió una apelación.

De ese pequeño ejercicio se desprende que, si bien el sistema es sencillo, accesible, se acusó recibo de forma inmediata y se contestó dentro de un breve plazo, la información proporcionada fue incompleta, se omitió contestar a algunas preguntas y no se tiene mayor información disponible en la página de Internet ni actualizada periódicamente. Tampoco se tiene conocimiento de los criterios sobre la entrega o negativa de información desarrollados por el Comité de Acceso a la Información, que es el encargado de interpretar la política. Es decir, no se cuenta con información suficiente para saber si debería existir alguna adecuación.

Apuntes para una política de transparencia y acceso a la información de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos

Dada la trascendencia de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos para la región en cuanto a temas de interés público, resulta importante revisar los alcances de la Política de Acceso a la Información de la OEA, modificarla o promover la aprobación de otros marcos regulatorios de tal manera que se garantice ese derecho.

39 Solicitud de Información Pública OAS/RFI-#00002979, presentada el 20 de agosto de 2014 por Fundar, Centro de Análisis e Investigación. La respuesta es del 28 de agosto de 2014.

Así, un punto de partida básico para construir una política para el SIDH consistiría en revisar de manera general la política de la OEA ya existente desde la óptica de los principios de la Ley Modelo, y desde aquellos utilizados en otros organismos multilaterales, y promover su adecuación a dicho estándar.

Además, según estudios sobre el tema, tomando en consideración que muchos de los procedimientos de la CIDH pueden asimilarse a la función jurisdiccional, y por supuesto el mandato mismo del Tribunal Interamericano, es importante aplicar estándares de transparencia judicial como el principio de máxima publicidad, la reglamentación clara del régimen de excepciones sobre las restricciones a la publicidad, el plazo de duración del secreto, los mecanismos para solicitar información y las vías para reclamar la denegación de esta (Nash *et al.* 2012: 15-17).

Esto implicaría contar con una política construida a partir de principios mínimos, como son:

- Máxima publicidad de cualquier información en manos de instituciones públicas de manera completa, oportuna y accesible, sujeta a un régimen de excepciones claras, legítimas y necesarias.⁴⁰
- Presunción a favor del acceso a la información, lo que significa que en principio toda la información de la CIDH y la Corte IDH es pública excepto lo que estipule claramente la política.
- Una lista clara y delimitada de excepciones, es decir, se reconoce la confidencialidad de cierta información y casos en los que la publicación de esta resulta perjudicial, por lo que es necesario establecer criterios y un listado que eviten la ambigüedad en la interpretación y que respondan a las particularidades de cada uno de los organismos que componen al SIDH.
- Divulgación rutinaria de cierta información de manera sistematizada y compilada en plataformas claras y accesibles.
- Contar con procedimientos claros, públicos y participativos en la designación de las y los comisionados, jueces y juezas, relatores especiales y otros altos funcionarios.

40 Véase Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, OEA, 2009, párr. 2. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Texto_de_Ley_editado_DDI.pdf

- Contar con procedimientos claros y sencillos para solicitar información sobre los distintos organismos de la OEA, y en particular del sistema interamericano.
- Reconocer el derecho a recurrir y a apelar en caso de que se niegue información, y contar los mecanismos necesarios para asegurar esos derechos.
- Asegurar los recursos necesarios para la implementación efectiva de la política, lo que supone asegurar medidas en la OEA, y en los órganos del SIDH, para promover, implementar y asegurar el acceso a la información.

Referencias

Abramovich, V. y Ch. Courtis. 2003. "Acceso a la información y derechos sociales", en V. Abramovich, M. J. Añón y Ch. Courtis, *Derechos Sociales, instrucciones de uso*. México: Fontamara.

Acnur. s. f. *Archives Access Policy*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://www.unhcr.org/3b03896a4.html>

Aguilar E. y J. Bautista (coords). 2005. *Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México: Indesol-Iteso-IFAI-IFE-SFP.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2009. *Disclosure of Information Policy (OP-102)*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35021015>

Banco Mundial. 2013. *The World Bank Policy on Access to Information*. Párrafos 1 y 2. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/07/01/000442464_20130701112846/Rendered/PDF/790340BR0SecM200Box0377330B00OUO090.pdf

Banco Mundial. 2014. *Evolution of the World Bank's Disclosure Policies*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTANDOPERATIONS/EXTINFODISCLOSURE/0,,contentMDK:21868955~menuPK:6813250~pagePK:64865365~piPK:64864641~theSitePK:5033734,00.html>

Cárdenas, J. "El derecho a saber y los partidos políticos". Recuperado de: www.juridicas.unam.mx/sisjur/informac/pdf/4-113s.pdf

CIDH. 1999. Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%201999.pdf>

Concha Cantú, H., H. López-Ayllón y L. Tacher Epelstein. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información* México, UNAM, 2004.

Fox, Jonathan y Dana Brown. 2000. *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Boston: Institute of Technology.

Fundar. 2009. *Construyendo legitimidad y confianza*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, artículo XIX. Recuperado de: http://fundar.blend.mx/construyendo-legitimidad-y-confianza-transparencia-rendicion-de-cuentas-y-participacion-ciudadana-en-los-nombramientos-de-titulares-de-organos-y-autonomos-y-de-autonomia-limitada/#.U_pKTLx5O1J

Hofbauer, H. y J. A. Cepeda. 2005. "Transparencia y rendición de cuentas", en M. Merino, (coord.). *Transparencia: libros autores e ideas*. México: IFAI, CIDE.

Krsticevic, Viviana y Alejandra Vicente. 2014. "¿Qué hace falta para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos?" *Aportes DPLF, La reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 19 (7): 36. Recuperado de: http://dplf.org/sites/default/files/aportes_19_web_0.pdf

Merino, M. (coord.). 2005. *Transparencia: libros autores e ideas*. México: IFAI, CIDE.

Nash, Claudio et al. 2012. *Estudio sobre acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos: transparencia y representación legal*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, abril de 2012. Recuperado de: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/92.pdf>

OEA. 2008. *Principios sobre el derecho de acceso a la información*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

OEA. 2010. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

Peschard, J. 2005. *Transparencia y partidos políticos*. México: Cuadernos de transparencia, IFAI.

Ruiz, A. (coord.). 2006. *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Fontamara, Center for U.S.-Mexican Studies.

Salazar, Katya y María Clara Galvis. 2012. "Transparencia y participación en la selección de integrantes de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una tarea pendiente". *Aportes DPLF, Selección de miembros de altas cortes e independencia judicial*, 17 (5): 21. Recuperado de: http://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_17_web.pdf

SFP. 2005. *Transparencia. Buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México: FCE, Colección Editorial Gobierno del Cambio.

UNDP. 2013. *Information Disclosure Policy*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy/

UNEP. s. f. *Access to Information Policy of the United Nations Environment Program*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://goo.gl/YZw7g8>

Unicef. s. f. *Information Disclosure Policy*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: http://www.unicef.org/about/legal_disclosure.html

Vergara, R. 2005. *La transparencia como problema*. México: Cuadernos de transparencia, IFAI.

Capítulo 4

Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible

Katya Salazar

Daniel Cerqueira

Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Resumen

El presente artículo examina la forma como la Comisión Interamericana ha desempeñado las atribuciones que conforman sus pilares de trabajo desde su creación hasta el desenlace del proceso de fortalecimiento. El método empleado consiste en la descripción de fuentes primarias publicadas por la Comisión y el análisis de fuentes secundarias, consistentes en estudios de expertos en la materia. La revisión de esa información indica que a partir de la década de los noventa el pilar de protección, relacionado con el sistema de peticiones individuales y el mecanismo de medidas cautelares, pasó a ocupar un espacio privilegiado en la agenda y empleo de recursos materiales y humanos por parte de la Comisión y su Secretaría Ejecutiva. Con el denominado proceso de fortalecimiento, la tendencia de robustecimiento del pilar de protección ha sido interrumpida, siendo visible la disminución en el número de informes sobre peticiones, casos y decisiones de otorgamiento de medidas cautelares. Lo anterior se contrasta con la estabilización y, en algunos casos, el aumento de actividades vinculadas a los pilares de promoción y monitoreo. El artículo aborda esa evolución resaltando la importancia de que la Comisión pautе sus decisiones programáticas en un balance entre las expectativas de los usuarios del sistema interamericano y un contexto caracterizado por la crítica de varios gobiernos al actuar de los órganos que lo componen.

Introducción

Mientras que el primer Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) orientó su mandato hacia la promoción de una cultura de los derechos humanos y el monitoreo de la situación en países que atravesaban algún tipo de crisis de institucionalidad, desde su primera sesión de trabajo los integrantes del referido órgano advirtieron la necesidad de poseer herramientas de protección a favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos. En esa línea, y bajo la influencia de la evolución de otros sistemas supranacionales, el marco normativo que rige el mandato de la CIDH pasó por sucesivas modificaciones con el fin de perfeccionar sus tres pilares de trabajo, a saber: monitoreo, promoción y protección de los derechos humanos.¹ Dicha evolución se ha caracterizado por el primado de los dos primeros pilares entre las décadas de los sesenta y los noventa; el mayor énfasis en el pilar de protección entre 1990 y 2011, y la coyuntura actual que apunta hacia la disminución en el número de decisiones vinculadas al pilar de protección (acá entendido como los sistemas de petición individual y de medidas cautelares) y el incremento de las actividades de monitoreo y promoción.

Durante el proceso de fortalecimiento, varios países fueron enfáticos en la necesidad de que la CIDH brindara una asesoría más activa a las autoridades nacionales en el diseño de leyes y políticas públicas. Las recomendaciones contenidas en el informe

1 A los fines del presente ensayo, los términos protección, monitoreo y promoción guardan relación con las atribuciones y facultades que conforman los respectivos pilares de trabajo de la CIDH, definidas en su Plan Estratégico 2011-2015, bajo los términos “sistema de petición individual, monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, y atención a líneas temáticas prioritarias”. Véase CIDH, Plan Estratégico 2011-2015, p. 1. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP267575-2.pdf>. El pilar de protección abarca las facultades para conocer y pronunciarse sobre peticiones individuales y solicitudes de medidas de urgencia (cautelares y provisionales). Monitoreo abarca la supervisión al goce de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, principalmente a través de los informes de países y temáticos, comunicados de prensa, audiencias temáticas y secciones del Informe Anual vinculados al análisis de la situación en los países o respecto de ciertos temas de interés de la CIDH. Por último, el pilar de promoción abarca los informes temáticos, las capacitaciones, los programas de perfeccionamiento profesional y otras iniciativas de disseminación de los estándares de los órganos del sistema interamericano.

del Grupo de Trabajo Especial para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) proyectan un entendimiento compartido por algunos Gobiernos, de que pese a la consolidación de regímenes democráticos en la región, la CIDH seguía priorizando una relación contenciosa que conculcaba el diálogo e iniciativas de promoción de los derechos humanos. Varias de las recomendaciones del Grupo de Trabajo requirieron que la CIDH fundamentara con un mayor rigor sus decisiones sobre medidas cautelares y sobre peticiones individuales; ampliara plazos para la presentación de observaciones en torno al sistema de peticiones; se sujetara a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), entre otras medidas que se traducen en una mayor judicialización del pilar de protección. Por otro lado, los Estados miembros de la OEA recomendaron que la CIDH elaborara una serie de informes temáticos, estudios y guías prácticas sobre diferentes temas, creara nuevas líneas de trabajo orientadas a asesorar a los Gobiernos y las instituciones nacionales de derechos humanos y, en líneas generales, dedicara una mayor atención al pilar de promoción.

A pesar de que varias organizaciones de la sociedad civil sostuvieron que la insistencia en la ampliación de las labores de promoción escondía el propósito de debilitar el pilar de protección, el tenor de las reformas al Reglamento, las políticas y las prácticas institucionales llevadas a cabo por la CIDH en marzo de 2013, evidencia una mayor atención al primer pilar. Dicho fenómeno se manifiesta igualmente en los compromisos asumidos durante el proceso de fortalecimiento —la mayoría de ellos vinculados a actividades de promoción— y en la actual tendencia de disminución en el número de decisiones de otorgamiento de medidas cautelares y sobre peticiones y casos.

El presente ensayo examina la evolución de la forma en que la CIDH ha llevado a cabo las atribuciones que constituyen sus pilares de trabajo en diferentes marcos temporales. A través del análisis de información publicada por la Comisión, informes y estudios especializados se observa que el proceso de fortalecimiento tuvo un profundo impacto en el actuar de la CIDH y en la forma como viene priorizando sus recursos. Tras examinar las principales tendencias derivadas de dicho proceso, resaltamos los riesgos que una nueva guiñada litigio-céntrica podría traer mientras

permanezcan vigentes los intentos de algunos Gobiernos de modificar los instrumentos que rigen su mandato. En esa línea, sugerimos que el actuar de la CIDH tenga como norte la búsqueda de un balance entre las expectativas de las víctimas y organizaciones peticionarias y la resistencia cada vez más pronunciada de algunos Gobiernos a un escrutinio internacional efectivo.

Aunque el cierre oficial del proceso de fortalecimiento tuvo lugar en marzo de 2013, ante la continuidad e intensidad de las críticas de algunos Gobiernos nos parece iluso esperar que la CIDH sea la única depositaria del perfeccionamiento de sus atribuciones. Es fundamental que la sociedad civil exponga las inconsistencias en la posición de aquellos Estados que, por un lado, exigieron cambios profundos en el actuar de la CIDH y, por otro, no han asumido los costos de las nuevas prácticas institucionales afines a sus propias demandas. Finalmente, no se debe perder de vista el contexto político en el que la CIDH debe ejercer las atribuciones que conforman sus pilares de trabajo y, en ese sentido, adoptar decisiones sobre el mejor manejo de los recursos con los que cuenta.

Las primeras décadas de la CIDH: la primacía de la promoción y el monitoreo a la situación en los países

Al adoptar el primer Estatuto de la CIDH en 1959, las delegaciones presentes en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, le encomendaron la misión de estimular la conciencia de los derechos humanos, formular recomendaciones a los Gobiernos para la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos, preparar estudios y servir como órgano consultivo de la OEA en ese ámbito.² En ausencia de una autorización expresa para conocer peticiones individuales, la CIDH fue originalmente concebida como un órgano dedicado a la promoción de los derechos humanos y garante de la democracia en la región. En esa línea, la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres subrayó que

2 Corte IDH, Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A, No. 13, par. 23.

“la armonía de las Repúblicas Americanas solo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas”.³

Las primeras actividades de la Comisión se circunscribieron entonces al diálogo con autoridades de gobierno y al monitoreo de la situación de los derechos humanos en contextos de ruptura del régimen democrático-constitucional. Entre las décadas de los sesenta y ochenta su trabajo más visible consistió en la realización de visitas *in loco* y en la publicación de informes sobre la situación de los derechos humanos en Cuba (1962, 1963, 1967, 1970, 1976, 1979 y 1983), República Dominicana (1965 y 1966), Haití (1969, 1979 y 1988), El Salvador (1970 y 1978), Honduras (1970), Chile (1974, 1976, 1977 y 1985), Uruguay (1978), Nicaragua (1978, 1981 y 1983), Panamá (1978 y 1989), Paraguay (1978 y 1987), Argentina (1980), Bolivia (1981), Colombia (1981), Guatemala (1981, 1983 y 1985) y Surinam (1983 y 1985).⁴ A excepción del Informe sobre la situación de los presos políticos y sus familiares en Cuba de 1963, y del Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de un sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito de 1983, los demás buscaron abordar las violaciones sistemáticas de derechos humanos derivadas de golpes de Estado, conflictos armados internos u otras formas de quiebre institucional. Es importante observar que hasta finales de la década de los ochenta varios informes de países fueron anteceditos de visitas *in loco* solicitadas por Gobiernos constitucionales o de facto, o a instancias de órganos políticos de la OEA.⁵ Un ejemplo representativo de

3 Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959; doc. 89 (español), 18 de agosto de 1959, p. 5.

4 Véase CIDH, Informes de Países. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>

5 Aunque en la primera década de actividades de la CIDH sus informes de países fueron anteceditos, como regla general, de una visita *in loco* a pedido del Gobierno de facto o constitucional, en algunos casos los informes fueron elaborados con base en información recibida por medio de otros mecanismos de monitoreo, en tanto la presencia de la CIDH en terreno no había sido autorizada por el respectivo Gobierno. Así se dio, por ejemplo, con relación a los informes sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, cuyos hallazgos se basaron en denuncias y testimonios recibidos por la CIDH fuera del marco de una visita *in loco*.

esa forma de actuar es el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana de 1965, en el que los dos grupos protagonistas de la guerra civil entonces vigente en el país y el Secretario General de la OEA solicitaron la presencia de la CIDH en terreno, con el fin de examinar las violaciones que venían siendo denunciadas.⁶

Aunque desde su creación la CIDH realizó importantes labores de monitoreo frente a situaciones de dictaduras, algunas coyunturas de orden político hicieron que su actuación en algunos casos flagrantes fuese discreta. Eso se expresó, por ejemplo, en la ausencia de una visita *in loco* o pronunciamiento más contundente con relación al régimen militar instaurado en Brasil entre 1964 y 1985. Al margen de esa y otras omisiones, es innegable que las poblaciones de la mayoría de los países de la región, particularmente en el Cono Sur, se vieron favorecidas por informes de la CIDH en torno a detenciones ilegales, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas que venían siendo cometidas de forma sistemática. Sobre el particular, merece una mención especial la visita del pleno de la CIDH a Argentina en 1979, la cual contribuyó para que la opinión pública internacional conociera el fenómeno de las desapariciones forzadas masivas y la existencia de decenas de centros clandestinos de detención, hasta entonces negadas por la Junta Militar que ejercía el poder de facto en el país.⁷

Ante el flagelo de la violencia provocada por conflictos armados internos en Centroamérica entre las décadas de los setenta y ochenta, la CIDH implementó nuevamente sus facultades de monitoreo con el fin de alertar sobre los abusos que cometían tanto las fuerzas del orden como los grupos armados ilegales. Los acuerdos de paz que sellaron el fin de esos conflictos en El Salvador y Guatemala tuvieron como eje central la necesidad de frenar las violaciones de derechos humanos denunciadas por la

6 CIDH, Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en República Dominicana, Capítulo I, Antecedentes, OEA/Ser.L/V/II.13 14 Rev., 15 de octubre de 1965. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Rep.Dominicana65sp/indice.htm>

7 Véase CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, OEA/Ser.L/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Argentina80sp/indice.htm>

CIDH en sus informes de países, comunicados de prensa y otros pronunciamientos públicos.

Si bien hasta finales de la década de los ochenta las actividades de mayor impacto de la CIDH se enmarcaron en el pilar de monitoreo, desde la primera sesión de trabajo en 1961 sus integrantes dejaron constancia de que el debido cumplimiento del mandato de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”⁸ hacía imperativa la posibilidad de examinar denuncias, comunicaciones o peticiones individuales. Los primeros integrantes de la Comisión estimaron que la ausencia de facultades específicas de protección en el Estatuto aprobado en 1959 no le permitiría “realizar la misión que los pueblos de América [podían] esperar de ella en defensa de los derechos humanos, pues ha[bían] considerado que su deber no deb[ía] limitarse a la simple promoción del respeto de esos derechos, sino que est[aba] obligada a cuidar de que ellos no [fueran] violados”.⁹

Ante esa posición, y la consolidación de mecanismos de peticiones individuales en el ámbito europeo y universal de derechos humanos, los Estados miembros de la OEA decidieron modificar el Estatuto de la Comisión durante la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en noviembre de 1965 en Río de Janeiro, Brasil.¹⁰ Desde esa fecha la facultad para pronunciarse sobre peticiones individuales fue expresamente reconocida,¹¹ pa-

8 El artículo 106 de la Carta de la OEA establece que “habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

9 CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante su Primer Periodo de Sesiones, 3 al 28 de octubre de 1960; Unión Panamericana, OEA/Ser.L/V/II.I, doc. 32; 14 de marzo de 1961, p. 11.

10 CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante su Decimotercer Periodo de Sesiones, 18 al 28 de abril de 1996; Unión Panamericana, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C. OEA/Ser.L/V/II.14, doc. 35; 30 de junio de 1966, p. 3.

11 La Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria estableció, en su punto resolutivo tercero: “autorizar a la Comisión para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al Gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos fundamentales”.

sando a ser ejercida en 1967 con relación a las 44 peticiones hasta entonces recibidas por la CIDH, 19 de las cuales fueron trasladadas a los Estados denunciados.¹² Aunque entre las décadas de los setenta y ochenta los pronunciamientos de la CIDH que tuvieron mayor impacto se derivaron del pilar de monitoreo, una serie de informes sobre peticiones individuales abordaron la obligación estatal de investigar las graves violaciones de derechos humanos y, en su caso, individualizar y castigar a los responsables.¹³

Hasta la década de los ochenta, las decisiones emitidas en el marco del sistema de peticiones individuales se caracterizaron por un análisis bastante resumido de la posición de las partes y una determinación de hechos flexible, en muchos casos basada en criterios de presunción debido a la ausencia de respuesta del Estado denunciado. Salvo contadas excepciones, la mayoría de los informes finales sobre peticiones emitidos hasta mediados de la década de los ochenta se limitaron a reportar la posición de la parte peticionaria y, en su caso, del Estado, seguida de conclusiones y recomendaciones generales. Con la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y sobre todo con el sometimiento de los primeros casos a la jurisdicción de la Corte IDH, los informes sobre peticiones individuales atravesaron un proceso de judicialización progresiva, caracterizado por parámetros cada vez más rígidos de determinación de hechos, individualización de víctimas y delimitación del objeto de la litis.¹⁴

12 CIDH, Plan Estratégico 2011-2015, p. 5. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf>

13 Véase, por ejemplo, CIDH, caso 1683, Olavo Hansen *vs.* Brasil, OEA/Ser. L/V/II, 28, doc. 15, 3 de mayo de 1972, punto resolutivo 2; caso 1716 *vs.* Haití, OEA/Ser.L/V/II.30, doc. 9, rev. 1, 24 de abril de 1973, punto resolutivo 3; casos 1702, 1748 y 1755 *vs.* Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.32, doc. 21, rev. 1, 17 de abril de 1974, punto resolutivo 3; caso 1757 *vs.* Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.32, doc. 34, 10 de abril de 1974, punto resolutivo 2; caso 2271, Nérida Azucena Sosa de Forti *vs.* Argentina, 18 de noviembre de 1978, punto resolutivo 3; caso 2126, Carlos Humberto Contreras Maluje *vs.* Chile, 21 de junio de 1978, punto resolutivo 3; Resolución 33/81, caso 7403 *vs.* Guatemala, 25 de junio de 1981, punto resolutivo 3; Resolución 2/86, caso 9144 *vs.* Nicaragua, 16 de abril de 1986, punto resolutivo 3.

14 Con relación a la delimitación del objeto de la litis, hasta la primera mitad de la década de los noventa la CIDH solía emitir un único informe en el que se pronunciaba sobre la admisibilidad de la petición y el fondo de las alegadas violaciones. Desde entonces, el citado

Tras la adopción de la Convención Americana el 22 de noviembre de 1969, las facultades de monitoreo y promoción y, sobre todo, el sistema de peticiones individuales pasaron a contar con una serie de disposiciones cuyo contenido sería posteriormente incorporado al Reglamento y al Estatuto de la CIDH, modificado por última vez en octubre de 1979.¹⁵ El artículo 41 de la Convención estableció el marco general de las competencias de la CIDH en los siguientes términos:

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los Gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los Gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;

órgano ha mantenido la práctica de emitir un informe sobre la admisibilidad y otro sobre el fondo. Aunque la posibilidad de acumular las referidas etapas procesales siguió siendo contemplada en el artículo 36.3 de su Reglamento, su ejercicio ha sido bastante excepcional.

15 Véase Estatuto de la CIDH, aprobado mediante Resolución 447, adoptada la Asamblea General de la OEA en octubre de 1979, La Paz, Bolivia. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/estatutoCIDH.asp>. En palabras de la CIDH, el Estatuto aprobado en 1979, "refleja las importantes innovaciones introducidas por la Convención Americana con relación a la Comisión. Así, es la Comisión Interamericana y no las y los Comisionados/as, la que representa a todos los Estados miembros de la OEA. La jerarquía institucional de sus miembros/as corresponde actualmente a la jerarquía a la que fue elevada la Comisión (art. 53 de la Carta). Los/as siete miembros/as que la integran son elegidos/as por la Asamblea General por un periodo de cuatro años (art. 3) y no por el Consejo de la Organización, como se preveía en el Estatuto anterior". Véase CIDH, *Documentos básicos de derechos humanos en el sistema interamericano*, Introducción, p. 10. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/3.INTRODUCCION.pdf>

- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que estos le soliciten;
- f) 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, y
- g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

154

Katya Salazar, Daniel Cerqueira

La Convención Americana cuenta con ocho disposiciones sobre el sistema de peticiones individuales cuyo contenido normativo sería complementado con los sucesivos reglamentos aprobados por la Comisión.¹⁶ El mismo tratado establece en su artículo 63.2¹⁷ la competencia de la Corte IDH para dictar medidas provisionales bajo un formato único en el derecho internacional. Mientras que en otros órganos de adjudicación de derechos humanos y de arreglo de controversias interestatales las medidas de urgencia (normalmente denominadas provisionales o interinas) se circunscriben a la preservación de derechos en el contexto de una demanda, las medidas previstas en la citada norma convencional buscan prevenir daños irreparables a personas, incluso ante la inexistencia de una denuncia o petición individual.¹⁸

16 Véase, por ejemplo, el artículo 32, literal 2, del Reglamento de la CIDH, que amplía el contenido normativo del artículo 46.1.b) de la Convención Americana en los siguientes términos: “en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso”. En similar sentido, véanse los artículos 31.3 y 33.2 del Reglamento, los cuales amplían el contenido normativo de los artículos 46.1.a) y 46.1.c) de la Convención Americana, respectivamente.

17 Dicha disposición establece lo siguiente: “[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

18 El artículo 41.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) señala: “[l]a Corte tendrá facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes”. Los comités de las Naciones Unidas y el Tribunal Europeo de Derechos

En adición al sistema de peticiones individuales y medidas provisionales, la otra herramienta del SIDH que se enmarca en el pilar de protección son las medidas cautelares, cuya facultad para dictarlas fue incorporada al Reglamento de la CIDH en 1980.¹⁹ Antes de dicho cambio reglamentario la Comisión ya solía requerir medidas urgentes a favor de personas en cuyo nombre se presentaban peticiones individuales, sobre todo en situaciones de privación ilegal de la libertad que pudiesen resultar en desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales (González 2010: 52). Si bien en 1980 la facultad para dictar medidas cautelares fue prevista en el capítulo relacionado con el sistema de peticiones individuales, a partir del Reglamento de 1996²⁰ pasaría a ser incluida en un apar-

Humanos contemplan en sus reglamentos la facultad para dictar medidas interinas en un lenguaje bastante similar, de tal forma que los únicos órganos supranacionales de arreglo de controversias o de derechos humanos autorizados a emitir medidas urgentes fuera del marco de una petición individual son la Corte IDH y la Comisión Interamericana. No quisiéramos explayarnos en esa discusión, pero consideramos importante aclarar que la similitud entre el fraseo del artículo 41.1 del Estatuto de la CIJ, los reglamentos de los comités de tratados vinculados a la ONU y el reglamento del Tribunal Europeo debe ser matizado con el propósito de las medidas de urgencia para los tribunales de arreglo de disputas interestatales y para los órganos supranacionales de derechos humanos. Al respecto, Rietter observa que: “In general international law the purpose of provisional measures relate to preserving the rights of the parties, preserving the procedure and preventing irreparable harm. In human rights adjudication preventing irreparable harm is the main purpose. This has taken a specific meaning relating primarily to harm to persons and secondarily to harm to the claim or the procedure. Risk of irreparable harm to persons should normally be established by a two-prong test of (1) irreparable harm to persons and (2) irreparable harm to the rights claimed, including the possibility of reparation.” Véase Rietter (2010: 1088).

19 En lo pertinente, el artículo 26 del Reglamento de la CIDH de 1980 establecía los siguiente:

1. La Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.
2. En casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados.
[...]
3. El pedido de tales medidas y su adopción no prejuzgarán la materia de la decisión final.

20 Reglamento de la CIDH, OEA/SER.L/V/II.93, doc. 8, 1 de octubre de 1996, párr. 29.

tado propio, reflejando la práctica de la CIDH de adoptarlas tanto en el contexto de una petición como de manera autónoma.

La consolidación de los enfoques temáticos y la primacía del pilar de protección a partir de la década de los noventa

Tal como se ha señalado, desde su creación en 1959, hasta finales de la década de los ochenta, la CIDH ejerció un rol fundamental en los procesos de transición democrática en la región, sobre todo por medio del pilar de monitoreo. Entre las décadas de los noventa y 2000 el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA, así como las Reuniones *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores²¹ siguieron la práctica de requerir la realización de vi-

21 El 5 de junio de 1991, la Asamblea General de la OEA adoptó la Resolución 1080 (1991), mediante la cual se reguló la convocatoria de las denominadas Reuniones *ad hoc* de cancilleres. El artículo 1º de dicha resolución “instruyó al Secretario General que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un Gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días”. Desde la aprobación de la Resolución 1080, el referido mecanismo fue aplicado en Haití en 1991, Perú en 1992, Guatemala en 1993 y en Paraguay en 1996. Véase OEA, AG/RES. 1080 (XXI-O/91), 5 de junio de 1991. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>. Con la adopción de la Carta Democrática Interamericana en el 2001, se estableció igualmente un mecanismo de convocatoria de reunión de cancilleres ante situaciones de ruptura de la institucionalidad democrática. El artículo 20 del referido tratado señala, en lo pertinente, que:

“En caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime convenientes.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que esta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a

sitas *in loco* u otras formas de monitoreo por parte de la CIDH, en situaciones de crisis de institucionalidad en los países. Así se dio en la escalada de violencia a comienzos de 1990 en Haití²² y el posterior golpe de Estado en el mismo país, en septiembre de 1991,²³ y ante los golpes de Estado de 1992 en Perú²⁴ y 2009 en Honduras.²⁵

A lo largo de las décadas de los noventa y de 2000 la Comisión buscó dotar de mayor eficacia sus pilares de monitoreo y promoción por medio de la creación de relatorías y unidades temáticas. Cabe aquí mencionar que la opción por los enfoques especializados se enmarcó en una tendencia más amplia que se consolidaba en el ámbito de las Naciones Unidas. Dicha tendencia estuvo influenciada por demandas de movimientos sociales desde la década de los ochenta, culminando con la posición consagrada en la

la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática”.

22 Véase OEA, Consejo Permanente, CP/RES. 537/90 de 23 de febrero de 1990, citado en CIDH, Informe Anual de 1991, Capítulo IV, Situación de los Derechos Humanos en Varios Estados, Haití, Sección Introductoria, OEA/Ser.L/V/II.81, doc. 6, rev. 1, 14 febrero 1992. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.IVd.haiti.htm>

23 OEA, Reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores de 2 de octubre de 1991, Washington DC, resolución titulada “Apoyo al Gobierno democrático de Haití”, MRE/RES.1/91. Mediante esa decisión se decidió: “[i]nstar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que, de acuerdo con la solicitud del presidente Jean-Bertrand Aristide, y de manera inmediata, adopte todas las medidas a su alcance para tutelar y defender los derechos humanos en Haití, e informe al respecto al Consejo Permanente de la Organización”. Véase CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití, párr. 20, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 9 rev., 11 de febrero de 1994. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti94sp/cap.1.htm#Antecedentes>

24 CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 31, 12 de marzo 1993, párr. 44. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Peru93sp/indice.htm>. En el referido informe se señala que: “[e]n el párrafo 5 de su Resolución, la Reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores urgió al Gobierno del Perú ‘a que formalice su invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que investigue la situación de los derechos humanos en el Perú, sobre lo cual deberá informar al Consejo Permanente’. En esa misma Reunión *ad hoc* el ministro de Relaciones Exteriores del Perú invitó a la Comisión a viajar a su país ‘en el más corto plazo’”.

25 OEA, Asamblea General Extraordinaria, Resolución AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) de 4 de julio de 2009, puntos resolutiveos 1 y 2. Disponible en <http://www.oas.org/CONSEJO/SP/AG/37SGA.asp#docs>

Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, en 1993. Mientras que el norte ideológico en dicho foro fue la indivisibilidad de los derechos humanos, su aspecto operativo se caracterizó por el abordaje especializado, a través de la expansión de los Grupos de Trabajo y la creación de Relatorías Especiales y Comités temáticos en el ámbito de las Naciones Unidas, y la coordinación de sus labores por medio de un Alto Comisionado de Derechos Humanos, cuyas funciones iniciaron en 1994 (Gordon 2003: 265).

En el ámbito del SIDH esa tendencia se manifestó en la ampliación del marco normativo, por medio de la adopción de una serie de protocolos a la Convención Americana y tratados sobre temas específicos. Hasta 1989 existían cuatro instrumentos en materia de derechos humanos en la región,²⁶ número que fue ampliado a diez en el 2013,²⁷ además de una Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de 2001²⁸ y un conjunto de Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en Américas, adoptados en 2008.²⁹ En su aspecto operacional, la tendencia de especialización en la función de monitoreo y promoción inspiró la creación de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 1990, y desde entonces se

26 Tales instrumentos son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

27 Desde 1990, los Estados miembros adoptaron los siguientes instrumentos adicionales: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia; Convención Interamericana contra el Racismo y la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

28 CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada durante el 108º periodo ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp>

29 CIDH, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las américas, adoptados durante el 131º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

han creado otras ocho relatorías y una unidad temática.³⁰ En palabras de la CIDH, la creación de relatorías tiene el propósito “de brindar atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la cual han sido objeto”.³¹

La consolidación de los enfoques especializados ha permitido a la CIDH identificar, estudiar y emitir recomendaciones en los principales temas que conforman la agenda regional de derechos humanos. Los enfoques temáticos de sus Relatorías también han sido de gran importancia para impulsar temas que si bien permanecían invisibles en las políticas públicas de los países de la región, afectaban a una variedad de derechos fundamentales de millones de americanos y americanas. Es el caso, por ejemplo, de la población LGBTI, cuyas demandas tuvieron una mayor visibilidad en el hemisferio a partir de los trabajos de la respectiva Unidad Temática creada en noviembre de 2011 y convertida en Relatoría en febrero de 2014.

Con relación a los enfoques especializados de la CIDH, es importante subrayar la excepcionalidad que dicho órgano confirió a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Mientras que las demás relatorías y unidades temáticas se encuentran a cargo de los propios comisionados y comisionadas, la Relatoría Especial es la única que desde su creación en 1997 es encabezada por un/a experto/a independiente con dedicación permanente. Tal como se explicará más adelante, durante el proceso de

30 Tales relatorías son: Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994); Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (1996); Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (1997); Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (1998); Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (creada en el 2001 como Unidad Temática y convertida en Relatoría en el 2011); Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad (2004); Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005); Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (creada en el 2011 como Unidad Temática y convertida en Relatoría en el 2014). En el 2012 la CIDH creó asimismo la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cual será convertida en una Relatoría Especial a partir del 2015.

31 Página web de la CIDH, sección sobre Relatorías y Unidades Temáticas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>

fortalecimiento algunos Gobiernos profirieron duras críticas a la CIDH por considerar que existía un trato diferenciado en demérito de otras relatorías y, en general, al monitoreo de otros derechos fundamentales distintos a la libertad de expresión.

Una de las decisiones más importantes vinculadas al pilar de monitoreo de la CIDH fue la mención, en sus Informes Anuales de 1996 y 1997, a los criterios para identificar a los Estados cuya coyuntura interna o prácticas en materia de derechos humanos merecieran una atención especial y, en consecuencia, se incluyera en el capítulo IV del Informe Anual un análisis al respecto.³² En el Informe Anual de 2011, la Comisión especificó la metodología empleada en la elaboración de la referida sección.³³ Tal como se

32 Tales criterios son los siguientes: i) 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 y principios internacionalmente aceptados; ii) los Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido 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, suspensión de garantías, o medidas excepcionales de seguridad, entre otras; iii) cuando existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en los instrumentos interamericanos; iv) los Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas; y v) 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. Véase CIDH, Informe anual de 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, doc. 6, 17 de febrero de 1998, Capítulo V, Desarrollo de los derechos humanos en la región. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/cap.5.htm>

33 En su Informe Anual de 2011, la Comisión destacó que, para llevar a cabo la evaluación contenida en el capítulo IV, utiliza las siguientes fuentes:

1. Actos oficiales de gobierno, en todos los niveles y en cualquiera de sus ramas, incluyendo enmiendas constitucionales, legislación, decretos, decisiones judiciales, pronunciamientos de política, comunicaciones oficiales a la CIDH y otros órganos de derechos humanos, así como cualquier otro pronunciamiento o acción atribuible al Gobierno.
2. Información disponible en los casos, peticiones y medidas cautelares y provisionales en el sistema interamericano, así como información sobre el cumplimiento por parte del Estado con las recomendaciones de la Comisión y sentencias de la Corte Interamericana.
3. Información reunida en visitas *in loco* de la Comisión Interamericana, sus Relatores y sus funcionarios.
4. Información obtenida mediante audiencias públicas llevadas

verá más adelante, durante el proceso de fortalecimiento varios Gobiernos criticaron la forma como la CIDH elige los países incluidos en el capítulo IV, así como el abordaje utilizado en la selección de temas y derechos analizados.

A partir de la década de los noventa, la CIDH pasó a ejercitar todas sus facultades en el abordaje de los procesos de transición democrática en Centroamérica y en el Cono Sur del hemisferio. Varios de sus pronunciamientos respecto de la incompatibilidad de leyes de amnistía con la obligación de investigar y sancionar crímenes de Estado y otras graves violaciones de derechos humanos están incluidos en informes finales sobre casos,³⁴ en un número progresivamente superior a lo establecido a través de otras facultades enmarcadas en los pilares de monitoreo y promoción, tales como los informes anuales,³⁵ de países³⁶ y comunicados de prensa.³⁷ Con el tiempo esa tendencia de fortalecimiento del pilar de protección trascendería el abordaje de los procesos de transición y se plasmaría en el ejercicio del mandato de la Comisión como un todo.

-
- a cabo por la Comisión Interamericana durante sus sesiones.
5. Conclusiones de otros órganos internacionales de derechos humanos, incluyendo los órganos de tratados de la ONU, Relatores y grupos de trabajo de la ONU, el Consejo de Derechos Humanos, y otros órganos y agencias especializadas de la ONU.
 6. Información de informes de derechos humanos de Gobiernos y de órganos regionales.
 7. Informes de organizaciones de la sociedad civil e información confiable y creíble presentada por estas y por particulares.
 8. Información pública ampliamente diseminada en los medios de comunicación.

34 Véase, por ejemplo, CIDH, casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 *vs.* Argentina, Informe 28/92 de 2 de octubre de 1992; casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375 *vs.* Uruguay, Informe 29/92 de 2 de octubre de 1992; caso de la Masacre de Las Hojas *vs.* El Salvador, Informe 26/92, 24 de septiembre de 1992; e Informe 34/96, casos 11.228, 11.229, 11.231 y 11.282 *vs.* Chile, 15 de octubre de 1996, pp. 162, 203.

35 CIDH, Informe Anual de 1996, Capítulo V, Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región, sección sobre Guatemala. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/IA1996CapV3.htm>

36 Véase CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 28 rev., 11 de febrero 1994, párrs. 80-83.

37 Véase CIDH, Comunicado de Prensa 6/98, de 24 de abril de 1998. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/1998/Comunicados.3-9.htm#6>

En la segunda mitad de la década de los noventa, la CIDH pasaría a emplear una parte significativa de sus recursos humanos y materiales en la emisión de decisiones vinculadas al sistema de peticiones y al mecanismo de medidas cautelares. Según la información disponible en su página web, fueron adoptados 27 informes de países entre 1970 y 1989 y la misma cantidad entre 1990 y 2000.³⁸ En cuanto al capítulo IV de sus Informes Anuales, mientras que en la década de los ochenta se examinaron siete países por año, en la década de 2000 el promedio descendió a cuatro. Aunque esa variación parece haber sido influenciada por la superación de conflictos armados y dictaduras más que a una decisión de asignación de prioridades por parte de la CIDH, a los efectos del presente ensayo nos interesa resaltar que entre 1990 y 2011 se verifica un alza significativa en las decisiones vinculadas al pilar de protección, sin que la misma tendencia se haya replicado con relación a los demás pilares. En un muestreo de los informes sobre admisibilidad³⁹ y de fondo contrastado con los informes de países y temáticos,⁴⁰ tenemos un incremento de los dos primeros y una cantidad que se ha mantenido estable en cuanto a los últimos (gráfica 1).

Bajo una mirada cualitativa, mientras que en la década de los ochenta la CIDH mantuvo un formato más acotado en sus informes sobre peticiones, en las décadas siguientes se observan documentos más extensos, criterios más rígidos en la determinación de hechos e individualización de víctimas, y una explicación más detallada sobre la atribución de responsabilidad internacional.

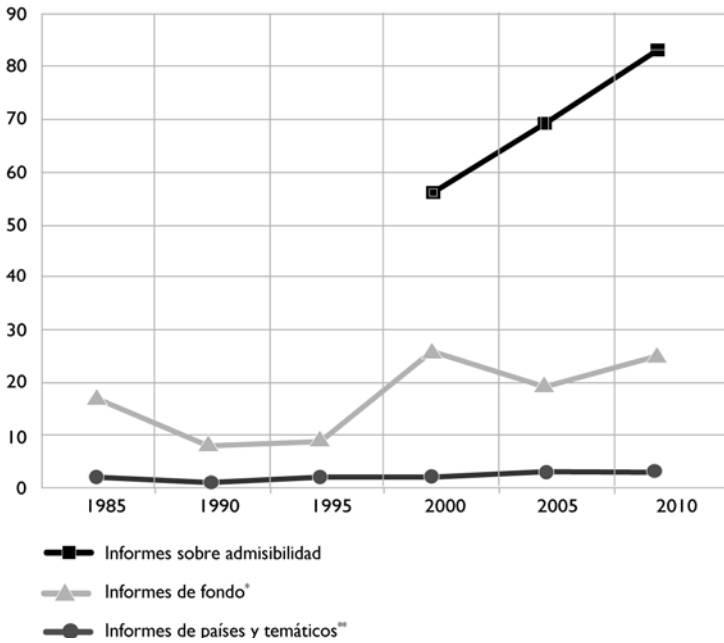
38 Véase CIDH, Informes de Países. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>

39 Tal como se ha mencionado anteriormente, la CIDH pasó a emitir informes sobre la admisibilidad de peticiones solamente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, por lo que la tabla registra solamente informes de fondo entre 1985 y 1995.

40 Aunque en la página web de la CIDH no consta la existencia de informes temáticos antes del año de 1996, en una búsqueda manual ha sido posible determinar la existencia de al menos un informe de tal naturaleza, publicado en 1995, con el siguiente detalle: CIDH, Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995. Al respecto, véase página web oficial de la CIDH, Relatorías y Unidades Temáticas, Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, Capítulo VI, Leyes de desacato y difamación criminal. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=330&IID=2>. El referido informe ha sido computado en la tabla señalada en el cuerpo del texto.

GRÁFICA I

Informes sobre peticiones y casos, e informes de países y temáticos adoptados por la CIDH entre 1985 y 2010



FUENTE: Informes Anuales de la CIDH de 1985, 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010.

* Dicha cifra corresponde solamente a los informes de fondo aprobados.

** Dicha cifra corresponde a la suma entre los informes de países y temáticos.

Sobre el particular, es importante subrayar que la evolución de la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido determinante en la tendencia “judicializadora” del pilar de protección. Un ejemplo representativo de lo anterior es la variación en su posición con relación al momento procesal en que la CIDH debe individualizar a las víctimas. Desde los primeros casos enviados a la jurisdicción de la Corte IDH, la Comisión había solicitado añadir víctimas de violaciones de derechos humanos con posterioridad a la emisión del informe final sobre el fondo, práctica que nunca había sido objetada por la Corte IDH. A partir de la sentencia del caso *García Prieto vs. El Salvador*, de noviembre de 2007, la Corte IDH pasó a sostener que solamente las personas individualizadas por la CIDH en su informe final sobre el fondo pueden ser consideradas víctimas.⁴¹

41 Corte IDH, caso *García Prieto y otros vs. El Salvador*. Excepción

En adición al análisis sobre el fondo de alegadas violaciones de derechos humanos, el pronunciamiento de la Corte IDH sobre los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención se ha caracterizado igualmente por una tendencia “sobrejudicializadora” en los últimos años. Históricamente, la Corte mantuvo una posición de deferencia a las conclusiones de la CIDH en torno a los citados requisitos convencionales, pero dicha posición varió diametralmente con las sentencias en el caso *Grande vs. Argentina*, de agosto de 2011, y sobre todo en el caso *Díaz Peña vs. Venezuela*, de junio de 2012. En ambas decisiones la Corte IDH revisó la valoración de la Comisión en su informe de admisibilidad con relación a los requisitos de agotamiento de los recursos internos y de plazo de presentación de la denuncia, previstos en los artículos 46.1.a) y b) de la Convención Americana, respectivamente.⁴² Con relación a la segunda sentencia, la Corte sostuvo que en el caso concreto el recurso idóneo para satisfacer el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención, respecto de la detención preventiva de Raúl Díaz Peña, era el de apelación, y no las solicitudes de excarcelación y acciones de *habeas corpus* deducidas por los abogados de la víctima.⁴³ Dicho razonamiento contradice la jurisprudencia del propio tribunal y la doctrina histórica de la Comisión, según las cuales es suficiente la formulación de pedidos de excarcelación o acciones de *habeas corpus* para agotar los recursos internos en supuestos de alegada detención preventiva ilegal o arbitraria.

La misma tendencia judicializadora es visible en relación con el mecanismo de medidas provisionales, siendo varios los ejemplos recientes en los que la Corte IDH ha empleado criterios bastante estrictos para la individualización de beneficiarios propuestos, y requerido una mayor fundamentación por parte de la Comisión en torno a los requisitos señalados en el artículo 63.2

Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C, núm. 168, párrs. 67 a 70.

42 Véase Corte IDH, caso *Grande vs. Argentina*. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2011, Serie C, núm. 231, párrs. 60 y 61.

43 Corte IDH, caso *Díaz Peña vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de junio de 2012, Serie C, núm. 244, párrs. 124 y 125.

de la Convención Americana. En aras de priorizar el análisis del presente ensayo en la forma como la CIDH ha ejercido sus atribuciones, nos limitaremos a mencionar dos decisiones de la Corte IDH representativas de esa tendencia. En su resolución de rechazo de la solicitud de medidas provisionales en el asunto *Ngobe vs. Panamá*, la Corte manifestó que:

... las respuestas e información presentadas por el Estado controvierten en alto grado algunos elementos de la solicitud inicial presentada por la Comisión [y que] la Comisión, al no presentar alegatos en relación con algunos argumentos del Estado, no logr[ó] demostrar *prima facie* la situación de extrema gravedad y urgencia de evitar un daño irreparable.⁴⁴

Posteriormente, en la resolución sobre el asunto *Danilo Rueda* respecto de Colombia, la Corte sostuvo que:

... los argumentos y evidencias presentadas por la CIDH relacionados con un supuesto contexto general de riesgo para defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, así como con la alegada falta de resultados específicos de las investigaciones relacionadas con las presuntas agresiones en contra del señor Danilo Rueda, corresponden al examen de un posible caso contencioso en el evento de que lo hubiera. La Corte ya ha señalado que un pronunciamiento en cuanto al fondo se realiza mediante una sentencia dentro del proceso de un caso contencioso sometido a la Corte y no mediante el trámite de medidas provisionales. En consecuencia, no se tomarán en cuenta las alegaciones mencionadas.⁴⁵

Los razonamientos citados en ambos precedentes distan del estándar *prima facie* de prueba que la Corte ha empleado tradicionalmente en sus resoluciones, así como sobre el valor probatorio de los elementos de contexto para la formación de su convicción sobre la extrema gravedad y urgencia de una situación planteada por los solicitantes de medidas provisionales.

Dado el propósito del presente artículo, no quisiéramos ahondar en el debate sobre la genealogía de la “judicialización” del

44 Corte IDH, Resolución sobre Medidas Provisionales en cuatro comunidades indígenas ngobe y sus miembros sobre Panamá, 28 de mayo de 2010, párr. 12.

45 Corte IDH, Resolución sobre Medidas Provisionales en asunto Danilo Rueda sobre Colombia, 28 de mayo de 2014, punto resolutive 12.

pilar de protección, siendo suficiente mencionar que hasta 2012 la variación en la jurisprudencia de la Corte IDH había sido su principal motivo. Con el proceso de fortalecimiento, la CIDH implementó una serie de modificaciones en su Reglamento, políticas y prácticas institucionales, muchas de las cuales abarcaron el sistema de peticiones y el mecanismo de medidas cautelares, ya no como una respuesta a la variación en la jurisprudencia de la Corte IDH, sino a raíz de presiones de índole política por parte de varios Gobiernos. Nuevamente, trasciende el propósito del presente ensayo explicar los antecedentes políticos del referido proceso,⁴⁶ por lo que haremos énfasis en cómo la prioridad asignada al pilar de protección y algunas decisiones puntuales en ejercicio de dicha atribución provocaron una cadena de cuestionamientos a la forma como la CIDH venía ejerciendo su mandato.

Tal como se indicó previamente, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa la CIDH pasó a emitir un número cada vez mayor de decisiones vinculadas al pilar de protección. Dicho incremento se hizo más visible a partir del 2008, lo cual se explica, entre otras razones, por un proceso de reorganización interna de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión llevado a cabo entre 2005 y 2008. Antes de ese proceso, los abogados y abogadas de la Secretaría se encontraban a cargo de carteras de países, debiendo realizar un sinnúmero de actividades vinculadas a todos los pilares de trabajo de la CIDH, tales como la evaluación inicial de peticiones y solicitudes de medidas cautelares, trámite de correspondencias sobre medidas cautelares, peticiones y casos,⁴⁷ redacción de borradores de informes, borradores de extractos de los informes anuales, redacción de proyectos de comunicados de prensa, estudios y otras actividades vinculadas al monitoreo de la situación en los países y a actividades de promoción. Entre 2005

46 Para una explicación detallada del contexto político en el que tuvo lugar el proceso de fortalecimiento, véase Due Process of Law Foundation. 2012. "Reflexiones para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos". *Aportes-DPLF*, 16 (5). Disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>

47 Bajo los instrumentos que rigen el mandato de la CIDH, se entiende por peticiones las denuncias presentadas de conformidad con el artículo 44 de la Convención Americana que aún no han alcanzado una etapa procesal posterior a la de admisibilidad. A su vez, casos son aquellas denuncias que cuentan con un informe de admisibilidad.

y 2008 se crearon grupos especializados en uno o más pilares de trabajo, así como oficinas dedicadas a ciertas tareas especializadas, como la Oficina de Prensa. En palabras de la CIDH, la estructura actual de su Secretaría Ejecutiva se funda en las siguientes premisas:

La consolidación de unidades funcionales especializadas; la distribución equitativa de la carga laboral mediante la aplicación combinada de criterios geográficos y procesales, y el fortalecimiento de un nivel de gerencia media, responsable de los aspectos jurídicos, procesales y administrativos de la gestión. La premisa tras la consolidación de unidades funcionales es que la especialización permite maximizar la producción de informes de admisibilidad y fondo a través de la asignación de estas funciones a equipos de trabajo (Secciones), definidas con un criterio geográfico sin que se disminuya la atención especial que otras áreas deben tener.⁴⁸

Los principales grupos y secciones de la Secretaría Ejecutiva creados en el periodo señalado fueron los siguientes:

- a) **Despacho del Secretario Ejecutivo:** desde el cual se atiende a los y las integrantes de la Comisión y se hace gerencia de la actividad ejecutiva.
- b) **Grupo de Registro:** a cargo de la recepción, el trámite y el estudio inicial de las peticiones individuales recibidas a la luz de los artículos 28 y 29 del Reglamento de la CIDH.
- c) **Secciones Regionales:** a cargo de las peticiones de admisibilidad y casos de fondo, seguimiento de recomendaciones y seguimiento a la situación de los derechos humanos en los 35 Estados miembros.
- d) **Grupo de Corte:** a cargo de asesorar los Comisionados en los casos, medidas provisionales y otros asuntos sometidos a la jurisdicción de la Corte IDH, y elaboración de informes finales sobre casos.

48 CIDH, Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, párr. 55. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf>

- e) **Grupo de Protección:** responsable por evaluar y dar seguimiento a solicitudes de medidas cautelares y otras medidas de urgencia, tales como las solicitudes de medidas provisionales y la intervención realizada de conformidad con el artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.⁴⁹
- f) **Grupo de Soluciones Amistosas:** a cargo de dar apoyo técnico a la CIDH en materia de resolución de conflictos, asesoría a las partes involucradas en la negociación, redacción de borradores de informe de solución amistosa y de recopilar buenas prácticas en la materia.
- g) **Relatorías y Unidades Temáticas:** responsable por las actividades de monitoreo y promoción con el fin de asesorar cada relator o relatora temática. Salvo en el caso de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cuyo personal se encuentra directamente subordinado al Relator o Relatora, el equipo de apoyo a las demás relatorías se encuentra subordinado directamente a la dirección de la Secretaría Ejecutiva.
- h) **Sección de Servicios Administrativos y Financieros:** desde la cual se ejecuta la actividad logística, financiera, de Sistema y de procuración de fondos y rendición de cuentas.⁵⁰

Al considerar la situación presupuestaria de la CIDH antes y después del rediseño de su Secretaría Ejecutiva, se observa un incremento de un 25,4 % de los recursos entre el 2006 y el 2010.⁵¹

49 Dicho artículo establece que “[s]in perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reciba una petición o comunicación sobre una supuesta desaparición forzada se dirigirá, por medio de su Secretaría Ejecutiva, en forma urgente y confidencial, al correspondiente Gobierno solicitándole que proporcione a la mayor brevedad posible la información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida y demás información que estime pertinente, sin que esta solicitud prejuzgue la admisibilidad de la petición”.

50 CIDH, Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, cit. Véase también el organigrama de la Secretaría Ejecutiva vigente hasta octubre de 2014, publicado en la página web de la CIDH. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Span_CIDH_Org_11Oct2012%20v1.pdf

51 En la página web de la CIDH no consta información sobre sus recursos financieros con anterioridad a 2006, por lo cual hemos tomado en cuenta la comparación del referido año con 2010: 5,9 millones

Pese a lo anterior, la información publicada por el referido órgano indica que se ha logrado ampliar de forma expresiva el número de decisiones en el pilar de protección, alcanzando un vértice de efectividad en el 2011, año de inicio del proceso de fortalecimiento. Si comparamos la eficiencia de la CIDH con base en el número de decisiones adoptadas con relación al sistema de peticiones, tenemos las siguientes cifras:

- a) Peticiones evaluadas: 1187 en 2005 y 1676 en 2010 (aumento de un 41,2 %).
- b) Decisiones de archivo de peticiones: 12 en 2005 y 55 en 2010 (aumento de un 358 %).
- c) Informes sobre admisibilidad: 53 en 2005 y 73 en 2010 (aumento de un 37,7 %).
- d) Informes de fondo: 19 en 2005 y 25 en 2010 (aumento de un 31,6 %).
- e) Informes de solución amistosa: 8 en 2005 y 11 en 2010 (aumento de un 37,5 %).⁵²

Si bien la CIDH venía acumulando críticas a raíz de decisiones puntuales adoptadas sobre todo a partir de finales de la década de 2000,⁵³ hasta el proceso de fortalecimiento no había existido

de dólares estadounidenses en el primer término y 7,4 millones de dólares en el segundo. Véase página oficial de la CIDH, sección sobre Recursos Financieros. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp

52 Información obtenida de los Informes Anuales de la CIDH de 2005 y 2010. Disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>

53 Entre las decisiones que provocaron reacciones críticas de los Estados concernidos, se destacan: i) el otorgamiento de medidas cautelares recomendando la suspensión del proyecto hidroeléctrico de Belo Monte con relación a Brasil en abril de 2011; el otorgamiento de medidas cautelares en favor de directivos y un exeditor del diario *El Universo* con relación a Ecuador, en febrero de 2012; las reiteradas decisiones de mantener a Colombia y Venezuela en el capítulo IV del Informe Anual de la CIDH; el sometimiento de casos considerados políticamente sensibles con relación a Perú (v. g. Eduardo Nicolás Cruz Sánchez y otros, operación Chavín de Huántar y caso J), Colombia (v. g. caso Rodríguez Vera y otros desaparecidos del Palacio de Justicia) y Venezuela. Otra crítica impulsada sobre todo por los países del bloque de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) fue un alegado de trato preferencial a la temática libertad de expresión y el sobrefinanciamiento de la respectiva Relatoría Especial, en demérito de los demás derechos protegidos en los tratados interamericanos. Dichas críticas vinieron acompañadas de objeciones a comunicados de prensa y decisiones sobre medidas cautelares, peticiones y casos denunciando la viola-

una posición colectiva tan pronunciada en contra de la priorización de sus recursos en el pilar de protección. Dicha posición puede ser sintomática de una tendencia regional a no tolerar la consolidación de regímenes supranacionales de derechos humanos con pilares de protección eficientes.

La disyuntiva promoción-protección de los derechos humanos durante el proceso de fortalecimiento

170
Katya Salazar, Daniel Cerqueira

En adición a decisiones puntuales que provocaron reacciones virulentas de algunos Gobiernos, un detonante más general del proceso de fortalecimiento tuvo que ver con un alegado énfasis excesivo de la CIDH en el pilar de protección, en demérito de los demás. En una de las primeras sesiones del Grupo de Trabajo Especial un embajador parafraseó esa posición al señalar que la OEA padecía de una suerte de macromegalia, que en léxico galeño significa el agrandamiento descontrolado de los miembros o extremidades del cuerpo de una persona. La alusión a esa patología indica un entendimiento de que la Comisión había adquirido una fortaleza institucional superior a lo esperado por los Estados que la crearon, comprometiendo así la armonía de la propia OEA. Aunque la CIDH ya había pasado por otros procesos denominados “de fortalecimiento”, entre 2011 y 2013 el ímpetu de promover cambios estructurales en su actuar y la contundencia de las críticas proferidas por Gobiernos de diferentes tendencias ideológicas significaron un divisor de aguas en la forma como la Comisión pasaría a ejercitar sus facultades.

Otra crítica más general dirigida a la CIDH tuvo que ver con una alegada resistencia al diálogo con los Gobiernos, algunos de los cuales la acusaron de ignorar las oportunidades que la consolidación de regímenes democráticos en la región presentaba para iniciativas de asesoría en políticas públicas y adopción de marcos legislativos consistentes con los estándares interamericanos. Adicionalmente, se realizaron críticas por una supuesta resistencia a mecanismos de consultas con los Estados y demás usuarios del

ción del derecho a la libertad de expresión con relación a Ecuador y Venezuela.

SIDH en la fijación de prioridades e, incluso, en la modificación de su Reglamento. En esa línea, mientras el Grupo de Trabajo Especial aún se encontraba elaborando sus recomendaciones que conformarían el informe de 21 de diciembre de 2011, la CIDH fue amonestada por la forma como modificó el artículo 11 de su Reglamento, sobre la elección y el mandato de su Secretario/a Ejecutivo/a. Antes del inicio del proceso de fortalecimiento, algunos Gobiernos habían criticado la forma como la Comisión había adoptado su Plan Estratégico para el término 2011-2015, subrayando que dicho documento no había sido precedido de ningún tipo de consulta con los usuarios del SIDH, reflejando exclusivamente su visión y la de su Secretaría Ejecutiva sobre cómo deberían priorizar sus recursos.⁵⁴

En respuesta a esas críticas, al presentar su documento de respuesta al Consejo Permanente el 23 de octubre de 2012, la CIDH señaló que “solicitará recursos para realizar una reunión anual con la participación de representantes de la sociedad civil, delegaciones de los Estados y expertos independientes con el fin dialogar sobre las vías para perfeccionar sus mecanismos, políticas y prácticas”.⁵⁵ Por otro lado, el artículo 79 de su Reglamento, modificado en marzo de 2013, pasó a establecer que cualquier modificación a su texto será precedida de la consulta pública a los usuarios del SIDH.

Mientras las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial relacionadas con los pilares de promoción y monitoreo permearon un lenguaje más propositivo, varias recomendaciones relacionadas con el pilar de protección partieron del supuesto de que los Estados estaban siendo perjudicados por una alegada imprecisión e imprevisibilidad de las decisiones de la Comisión. Términos como incertidumbre jurídica y necesidad de alcanzar una igualdad procesal entre las partes fueron frecuentemente utilizados en el informe de 21 de diciembre de 2011. Esa posición se

54 En el informe de 21 de diciembre de 2011, se plasmó esa crítica mediante la siguiente recomendación hacia la CIDH: “fortalecer sus mecanismos de consulta con todos los usuarios del sistema”.

55 CIDH, Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, cit., párr. 47. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf>

plasmó en recomendaciones que, a la larga, exigían una mayor judicialización del sistema de peticiones y, sobre todo, del mecanismo de medidas cautelares. Con relación al segundo mecanismo, el Grupo de Trabajo Especial recomendó a la CIDH:

- a) Definir y divulgar criterios o parámetros objetivos más precisos para el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.
- b) Circunscribir la valoración para el otorgamiento de medidas cautelares a la “gravedad” y “urgencia” de las situaciones, evitando consideraciones sobre el fondo del asunto.
- c) Definir criterios o parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo.
[...]
- g) Fundar y motivar, jurídica y fácticamente, el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.
[...]
- h) Mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a los beneficiarios de medidas cautelares.⁵⁶

En cuanto al sistema de peticiones, las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial que denotan una supuesta falta de rigor jurídico y precisión por parte de la CIDH son las siguientes:

- a) Aplicar rigurosamente los criterios de admisibilidad de peticiones, incluida la verificación exhaustiva del agotamiento de recursos internos para evitar procesos paralelos entre instancias nacionales y la CIDH.
- b) Desarrollar y ampliar los criterios para el archivo de peticiones y casos, incluyendo principalmente aquellos de larga inactividad procesal.
- c) Definir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo.

56 Véase Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, Sección 2. Medidas cautelares, 13 de diciembre de 2011. Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_11/CP27754S04.doc

- d) Establecer mecanismos para determinar e individualizar a las presuntas víctimas.⁵⁷

Varias de esas recomendaciones fueron atendidas por la CIDH en las modificaciones a su Reglamento. En el comunicado de prensa de 1º de agosto de 2013, en el que anuncia la entrada en vigor de su nuevo Reglamento, la CIDH subrayó que:

Las reformas relacionadas con medidas cautelares están orientadas a aumentar la publicidad y la difusión de los criterios para su otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento, así como a perfeccionar los mecanismos empleados por la CIDH para el seguimiento de las medidas vigentes y para la individualización de los beneficiarios de las mismas. El Reglamento modificado detalla los parámetros utilizados por la CIDH en la determinación de los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad, así como las circunstancias en las que solicita medidas provisionales a la Corte Interamericana.

Con relación al sistema de peticiones y casos, las reformas buscan dotar de mayor previsibilidad y eficacia las decisiones sobre la priorización en el estudio y admisibilidad de peticiones; criterios para el archivo de peticiones o casos; otorgamiento de prórrogas para el cumplimiento de recomendaciones emitidas en informes finales sobre el fondo; ampliación de los plazos para que las partes presenten observaciones; y acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo.⁵⁸

De la lectura del artículo 25 del nuevo Reglamento de la CIDH se desprende una considerable judicialización del mecanismo de medidas cautelares, cuyos dictámenes de otorgamiento y ampliación pasaron a requerir resoluciones fundamentadas (art. 25.7). Una modificación adicional en ese sentido tiene que ver con la revisión periódica de las decisiones de otorgamiento (art. 25.9) y la regla general de solicitar información a los Estados previo a un dictamen en ese sentido (art. 25.5). En cuanto al sistema de

57 Véase Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, Sección 3. *Asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales*, 13 de diciembre de 2011. Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_11/CP27754S04.doc

58 CIDH, Comunicado de Prensa 57/13, 1 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/057.asp>

peticiones, el Reglamento en vigor pasó a exigir resoluciones aprobadas por la mayoría del pleno ante ciertas decisiones, tales como la acumulación de las etapas procesales de admisibilidad y fondo (art. 36.3); estableció el carácter definitivo de las decisiones de archivo, sujeto a algunas excepciones (art. 42.3); e incorporó causales más laxas para la concesión de prórrogas a los Estados para el cumplimiento de recomendaciones de informes de fondo, así como la suspensión del plazo para el sometimiento de casos a la jurisdicción de la Corte IDH (art. 46.2).

Es importante resaltar que la exigencia de una mayor precisión en las decisiones emitidas dentro del pilar de protección no se traduce en sí misma en un perjuicio para su efectividad. A nuestro juicio, un mayor rigor jurídico y la consagración de criterios más claros tienden a beneficiar tanto a los Estados como a las víctimas y organizaciones que acuden al SIDH por medio del pilar de protección. Sin embargo, subrayamos que los referidos cambios reglamentarios, de políticas y prácticas institucionales pasaron a demandar consultas internas, traducción de memorandos y elaboración de resoluciones por parte de las respectivas secciones de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, sin que esas nuevas labores fuesen acompañadas de contribuciones financieras adicionales. La información disponible en la página web de la CIDH indica, por ejemplo, que pese a los varios compromisos y procedimientos más rígidos aplicables al mecanismo de medidas cautelares desde agosto de 2013, la sección de la Secretaría Ejecutiva a cargo de evaluar y dar seguimiento a solicitudes de medidas de urgencia —Grupo de Protección— mantuvo el mismo número de personal.

Durante el proceso de fortalecimiento, la reacción al aumento de la eficiencia del pilar de protección alcanzado por la CIDH entre 2006 y 2011, y la alegada ausencia de un buen criterio jurídico en algunas decisiones puntuales se complementaron con una crítica más general de que la Comisión no estaría atendiendo de forma adecuada su pilar de promoción. Mientras que el Grupo de Trabajo Especial realizó una recomendación general para que la CIDH “lograr[a un] mayor equilibrio entre las funciones de promoción y protección de todos los derechos humanos”, otras más específicas instaron a la Comisión a redactar informes temáticos y guías prácticas sobre diferentes temas, comprometerse

con la asesoraría a los Estados y sus instituciones nacionales de derechos humanos, y redoblar esfuerzos para que se alcance la ratificación universal de los instrumentos interamericanos de derechos humanos. Nuevamente, la mayoría de esas recomendaciones fueron acogidas por la CIDH, la cual se comprometió a elaborar un sin número de informes temáticos, abrir nuevas líneas de trabajo vinculadas al pilar de promoción y, en general, fortalecer sus actividades en ese ámbito.⁵⁹

Tanto en el documento de respuesta enviada al Consejo Permanente el 23 de octubre de 2012 como en su Resolución 1/13 que instituye el nuevo Reglamento y transparenta sus políticas y prácticas institucionales, la CIDH asumió más de 40 compromisos concretos, la mayoría de los cuales tiene que ver con actividades de promoción y el rediseño en la forma como ejercitaría sus actividades de monitoreo. Ante las críticas de algunos Gobiernos sobre el criterio de selección de países y metodología del capítulo IV, la CIDH modificó integralmente el artículo 59 de su Reglamento, disponiendo un nuevo formato de su Informe Anual, incluyendo el referido capítulo. El cambio más significativo es probablemente la creación de un nuevo apartado en el capítulo IV en el que se describe el “panorama de los derechos humanos en el hemisferio”. En el primer Informe Anual adoptado con posterioridad al cambio reglamentario de agosto de 2013, la CIDH incluyó en dicho apartado secciones referidas a: 1) una relación de comunicados de prensa y solicitudes de información a los Estados en el marco de su facultad de monitoreo; 2) una descripción sobre el goce de ciertos derechos en Ecuador (libertad de expresión e independencia judicial), Estados Unidos (libertad personal) y República Dominicana (derecho a la nacionalidad y no discriminación); y 3) un análisis sobre patrones regionales sobre la

59 En su respuesta al Consejo Permanente la CIDH señaló que, “entre otras iniciativas, [...] buscará fortalecer las instancias de diálogo con los Estados miembros, entre otros, en la construcción de políticas públicas orientadas a fortalecer el respeto de los derechos humanos como un elemento central de los procesos de reforma estatal; abrir espacios permanentes a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan activamente en el diseño de las políticas públicas; reformar de manera integral el sistema de procuración y administración de justicia del país; armonizar la legislación con los instrumentos internacionales de derechos humanos; crear cursos de educación sobre derechos humanos en todos los planteles de enseñanza”.

ratificación universal de los tratados interamericanos, incorporación de estándares, control de convencionalidad y cumplimiento de sus recomendaciones y decisiones.

Una vez descrito el tenor de los compromisos asumidos por la CIDH durante el proceso de fortalecimiento y algunos aspectos de las reformas a su Reglamento, políticas y prácticas institucionales, la siguiente sección examina el legado de ese escenario en la ejecución de su mandato. El análisis que se propone está basado en las estadísticas publicadas por propia Comisión y en algunos ejemplos de decisiones representativas de la tendencia actual de ampliar sus actividades de promoción y monitoreo, sin que exista la misma vocación en relación con el pilar de protección.

Las atribuciones de la CIDH en el posfortalecimiento

Al establecer un amplio proceso de consulta con los usuarios del SIDH dirigido a revisar sus políticas y prácticas institucionales, y al comprometerse con una serie de actividades afines a las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial,⁶⁰ la CIDH lograría sobrevivir al periodo de mayor presión política de su historia sin que su autonomía e independencia fuesen minadas por completo. Durante la mayor parte del proceso de fortalecimiento permanecieron vigentes intentos de modificar verticalmente algunos instrumentos que rigen su mandato. Varios Estados llegaron a sostener la necesidad de modificar el Estatuto de la Comisión con el fin de reconocer el carácter vinculante de las medidas cautelares en un instrumento interestatal. Órganos técnicos de la OEA como el Comité Jurídico Interamericano y el entonces Secretario General José Miguel Insulza emitieron opiniones avalando dicha posición, ignorando el hecho de que la regla general en los comités supranacionales de derechos humanos es consagrar las medidas interinas o provisionales por medio de sus reglamentos. El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos posee la facultad para emitir medidas interinas a través de una norma reglamentaria (art. 39) y no estatutaria o convencional, lo que evidencia que las

60 Sobre las consultas realizadas por la CIDH en el 2012 y los principales documentos producidos a lo largo del proceso de fortalecimiento, véase <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>

opiniones emitidas por el entonces Secretario General y el Comité Jurídico Interamericano durante el proceso de fortalecimiento tenían un trasfondo más político que jurídico.

En las secciones anteriores hemos explicado que desde su creación como un órgano con funciones mayormente de promoción y monitoreo las atribuciones cubiertas por el pilar de protección atravesaron un proceso de progresiva consolidación, alcanzando un ápice en el 2011. Tal como se desprende de las gráficas 2 y 3, esa tendencia parece haber alcanzado un límite difícil de romper tanto por el panorama actual del financiamiento de la Comisión⁶¹ como por la espada de Damocles que algunos Estados mantienen alzada sobre su cabeza, no obstante el cierre oficial del proceso de fortalecimiento.

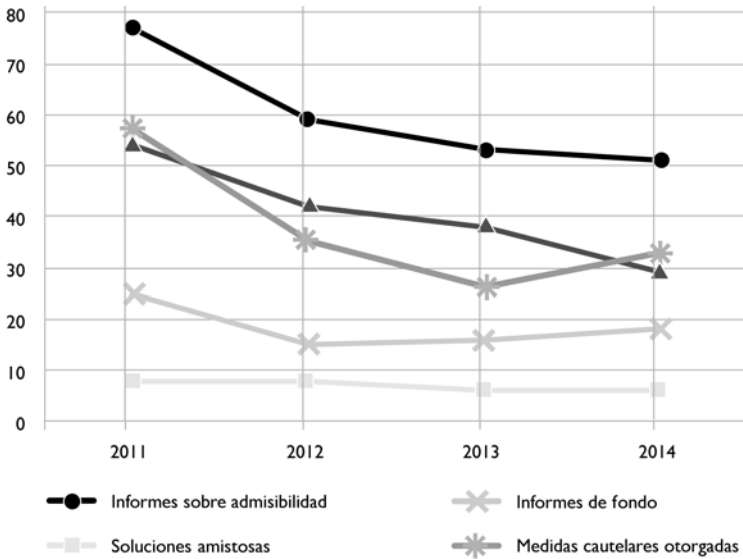
La tendencia con relación al pilar de protección reflejada en la gráfica 2 se contrasta con una de estabilización en el número de actividades relacionadas con los pilares de monitoreo y promoción, en los cuales se observa, incluso, el incremento de ciertas actividades tales como la realización de audiencias.⁶²

Una lectura más cualitativa de la forma como la CIDH viene ejerciendo las atribuciones vinculadas al pilar de protección indica una judicialización sin precedentes, plasmada tanto en los cambios reglamentarios ya comentados en la sección anterior como en la aplicación de estándares jurídicos más estrictos. En lo que se refiere a las medidas cautelares, por ejemplo, la reducción en el número de decisiones de otorgamiento de 57 en 2011 a 26 en 2013 y 33 en 2014 es sintomática de esa tendencia restrictiva. Aunque la exigencia de resoluciones fundadas prevista en el artículo 25.7 del nuevo Reglamento ha implicado una carga adicional de trabajo sin el correspondiente aporte financiero por parte de los Estados miembros, ello no parece justificar la reducción tan abrupta en el número de decisiones favorables. No viene al caso

61 Véase el artículo de Cetra y Nascimento en este libro: "Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos". Capítulo 2, pág. 62.

62 La cifra registrada en la gráfica 3 se refiere tanto a las audiencias sobre casos como a las temáticas. Aunque en principio las primeras se enmarcan en el ámbito del pilar de protección, la información publicada por la Comisión indica que desde el 2012 el número de audiencias temáticas se ha ampliado en una proporción superior a la de las audiencias sobre casos.

GRÁFICA 2
Informes sobre peticiones y casos aprobados por la CIDH
entre 2011 y 2014

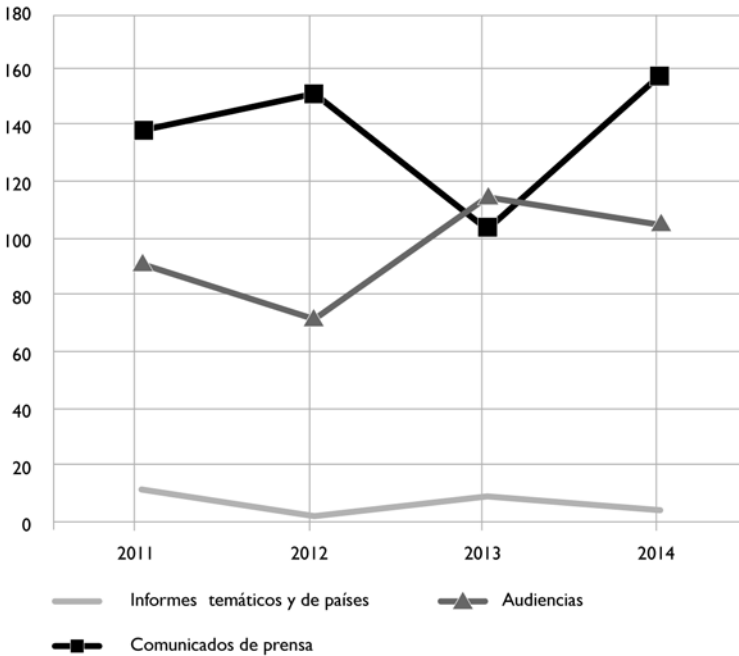


FUENTE: Informes Anuales de la CIDH de 2011 a 2013 y comunicados de prensa emitidos en 2014.

debatir eventuales inconsistencias técnicas en decisiones adoptadas por la CIDH durante el proceso de fortalecimiento y que dieron lugar a ataques de algunos Gobiernos —notablemente Brasil con relación a las medidas cautelares sobre el proyecto hidroeléctrico de Belo Monte, y Ecuador en torno a la suspensión de la condena penal a los directivos del periódico *El Universo*—. ⁶³ Nos

63 Con relación al asunto Belo Monte, antes del 1 de abril de 2011, todas las medidas cautelares dictadas por la CIDH con el fin de suspender los efectos de proyectos de desarrollo que pudiesen afectar derechos territoriales indígenas se enmarcaron en un supuesto de las denominadas “medidas de no innovar”. Es decir, la CIDH solicitaba a los Estados dejar sin efecto la respectiva decisión de concesión o la continuidad en la ejecución del proyecto hasta que se pronunciara sobre el fondo de una petición o caso en que se denunciaba el incumplimiento de la obligación de consultar a las comunidades afectadas. Así se dio, por ejemplo, en las medidas cautelares a favor de las comunidades Maya de Toledo en Belice, de las cinco comunidades Pehuenche en Chile, de la comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz en Honduras, de las comunidades Ngobe en Panamá, y de 18 comunidades mayas en las municipalidades de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en Guatemala. En el asunto Belo Monte, uno de los componentes de las medidas cautelares otorgadas el 1 de abril por la CIDH consistió en una solicitud para que el Estado brasileño suspendiera la ejecu-

GRÁFICA 3
Principales decisiones en los pilares de monitoreo y promoción entre 2011 y 2014



FUENTE: Capítulo 3 de los Informes Anuales de la CIDH de 2009 a 2013 y comunicados de prensa de 2014.

ción del proyecto hidroeléctrico hasta que demostrara haber llevado a cabo un proceso de consulta previa de conformidad con los estándares internacionales. Vale aclarar que dicha solicitud fue formulada sin que existiera en ese momento una petición en trámite alegando el incumplimiento de la consulta previa. Dicha variación en los antecedentes de la CIDH fue de alguna forma reconocida por ella misma en la resolución de 29 de julio de 2011, en la que concluyó que “el debate entre las partes en lo referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares”. Véase página web de la CIDH, sección sobre medidas cautelares, año 2011, MC 382/10, comunidades indígenas de la cuenca del río Xingu, Pará, Brasil. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Es interesante observar que en el dictamen del 1 de abril de 2011, la CIDH varió bruscamente su posición consolidada en el sentido de fijar medidas de no innovar solamente cuando existe una petición o caso en trámite. Por otro lado, en la Resolución de 29 de julio del mismo año, la CIDH retrocedió de forma aún más radical sus estándares, al establecer que la prevención de la violación a derechos territoriales relacionados con la consulta previa trasciende el mecanismo de medidas cautelares. En los cuatro precedentes citados en esa nota la CIDH había dictado medidas de no innovar en el contexto de peticiones o casos que denun-

interesa más bien subrayar los efectos de las reacciones críticas de Gobiernos como el brasilero y el ecuatoriano en torno a los criterios que la CIDH viene empleando en el dictamen de medidas cautelares. No desconocemos que la CIDH ha dado muestras de autonomía frente a críticas de algunos Gobiernos por decisiones sobre medidas cautelares, siendo las dictadas el 18 de marzo de 2014 en el asunto Gustavo Petro con relación a Colombia un claro ejemplo.⁶⁴ Pese a lo anterior, la reducción del 42 % en el número de decisiones de otorgamiento entre 2011 y 2014 parece derivarse de una suerte de temor reverencial frente a reacciones de varios Gobiernos durante el proceso de fortalecimiento.

Pese a la tendencia de reducción en el número de decisiones vinculadas al pilar de protección, un examen más amplio de la labor de la CIDH desde el fin del proceso de fortalecimiento podría desvirtuar conclusiones fatalistas, al menos por tres razones. En primer lugar, desde hace varios años una de las principales preocupaciones de los usuarios del SIDH es el bajo grado de implementación de las decisiones sobre peticiones, casos y medidas de urgencia (cautelares y provisionales).⁶⁵ Aunque la responsabilidad por esa situación es casi exclusiva de los Estados miembros, durante el proceso de fortalecimiento ellos no estuvieron dispuestos a reconocerla ni a discutir soluciones.⁶⁶ Ante la consolidación

ciaban precisamente la ausencia de consulta previa.

64 Mediante dichas medidas cautelares la CIDH solicitó al Estado colombiano dejar sin efecto una decisión de la Procuraduría General de la Nación que revocaba al señor Gustavo Petro del cargo de alcalde de Bogotá, sin mediar ningún tipo de procedimiento judicial, desconociendo así lo establecido en la jurisprudencia interamericana sobre limitaciones de derechos políticos. Pese a que el Gobierno colombiano y altas instancias judiciales habían ratificado lo decidido por la Procuraduría General, la CIDH mantuvo la vigencia de las medidas cautelares hasta que una autoridad judicial interna las declaró vinculantes y emplazó al Gobierno de Juan Manuel Santos a observarlas. Véase página web de la CIDH, Sección sobre Medidas Cautelares, 2014, MC 374/13, Gustavo Francisco Petro Urrego, Colombia. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

65 Entre los diversos estudios que abordan esa preocupación, recomendamos el de Fernando Basch (2010), y el de Open Society Justice Initiative (2013).

66 Un ejemplo de esa omisión es la ausencia de recomendaciones por parte del Grupo de Trabajo Especial a los Estados miembros u órganos políticos de la OEA relacionadas con el alto grado de incumplimiento de las decisiones de los órganos del SIDH. En efecto, en el referido informe los Estados miembros expresaron dificultades en

de un sistema de peticiones caracterizado por décadas de espera, la ausencia de respuesta para la mayoría de las víctimas que lo utilizan⁶⁷ y el bajísimo grado de cumplimiento de las decisiones finales emitidas por la CIDH y la Corte IDH, no nos queda mucha opción sino buscar una funcionalidad del pilar de protección que trasciende la justicia en los casos concretos. Una de ellas, y tal vez la más importante, es el potencial que las decisiones de los órganos del SIDH poseen para orientar la actuación de las autoridades nacionales y, de esa forma, promover cambios estructurales y medidas de no repetición de violaciones de derechos humanos.

Aunque dicha función puede ser satisfecha igualmente por medio de atribuciones vinculadas a los pilares de promoción y monitoreo, consideramos que el sistema de peticiones individuales posee la ventaja comparativa de materializarse en una narrativa más cercana a la de las autoridades judiciales a nivel interno, en particular aquellas que ejercen jurisdicción constitucional. En esa línea, la diseminación del denominado “control de convencionalidad”⁶⁸ entre los tribunales y demás instancias de los Estados es fundamental en la tarea de preservar la eficacia del pilar de protección. Sobre ese punto, la misma CIDH ha dado pasos importantes al firmar acuerdos de cooperación y capacitación con altas instancias judiciales de los Estados miembros. Un diagnóstico sobre la forma como los estándares interamericanos vienen siendo incorporados a nivel interno por los Estados es una tarea pendiente que podría mitigar la impresión de que el pilar de protección, al menos bajo una lectura cuantitativa, ha salido debilitado del proceso de fortalecimiento, valga el oxímoron. En

cumplir ciertas recomendaciones emitidas en informes finales sobre el fondo y requirieron la asesoría de la Comisión para solventar tal situación. Frente a esa recomendación, la CIDH se comprometió a buscar los recursos necesarios para elaborar un estudio sobre el estado de cumplimiento de sus decisiones, destacando tendencias y buenas prácticas en los países de la región.

67 Véase el artículo Sánchez y Lyons en este libro: “El elefante en la sala: el retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano”. Capítulo 6, pág. 230.

68 Aunque esta expresión fue empleada por la primera vez en el SIDH en la sentencia sobre el caso Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile, su significado ya se encontraba presente en pronunciamientos de la Corte IDH y de la CIDH, en los que concluyen que las disposiciones de derecho interno contrarias a la Convención Americana no surten efectos jurídicos.

el capítulo IV.a) de su Informe Anual de 2013, la CIDH realizó un primer esbozo sobre aspectos vinculados al cumplimiento de sus decisiones, incorporación de estándares interamericanos y control de convencionalidad.⁶⁹ Dicho estudio no llega a identificar una apertura a la aplicación regular de la jurisprudencia del SIDH por parte de los operadores de justicia en la región. Consideramos que esa es una tarea de la mayor importancia y en torno a la cual los usuarios del SIDH interesados en fortalecer la eficacia del pilar de protección deberían empeñarse.

La segunda razón por la que la reducción en el número de decisiones sobre peticiones, casos y medidas cautelares no debería ser vista con demasiado alarmismo tiene que ver con el contexto político en el que la CIDH viene actuando desde el proceso de fortalecimiento. En los últimos años, el poder legislativo de Guatemala ha desconocido expresamente el carácter vinculante de sentencias de la Corte IDH;⁷⁰ el Gobierno de Venezuela ha denunciado la Convención Americana;⁷¹ y los jefes de Estado de países como Ecuador y Bolivia han manifestado la intención de seguir el mismo camino. El ejemplo más reciente de afrenta a decisiones de los órganos del SIDH fue la resolución del Tribunal Constitucional de República Dominicana del 4 de noviembre de 2014 que declaró sin efecto la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, formalizada en marzo 1999 por el entonces presidente dominicano Leonel Fernández.⁷² A esas posiciones de confrontación se suman críticas más puntuales de países como

69 Véase Informe Anual de la CIDH de 2013, capítulo IV.a), párrs. 72 a 86. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap4-Intro-A.pdf>

70 Véase Comunicado de Prensa de la CIDH 58/14 de 16 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/058.asp>

71 Sobre la denuncia de Venezuela a la Convención Americana véase CIDH, Comunicado de Prensa 64/13 de 10 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/064.asp>

72 Dicha decisión constituyó una evidente represalia por decisiones de la Corte IDH que dejaba sin efecto la validez de sentencias del Tribunal Constitucional dominicano que conculcaban derechos fundamentales de ciudadano/as dominicano/as descendientes de haitiano/as. Véase al respecto CIDH, Comunicado de Prensa 130/14 de 6 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/130.asp>

Perú, cuyo Gobierno ha insistido en que la CIDH ha enviado un número excesivamente elevado de casos a la jurisdicción de la Corte IDH en su contra; y Costa Rica, cuyo Gobierno ha criticado la apertura a trámite de varias peticiones relacionadas con una alegada inobservancia de la garantía prevista en el artículo 8.2.h) de la Convención en el contexto de su reforma procesal penal. Otros países de la región vienen haciendo eco a esas críticas por considerar impertinentes algunas decisiones de la Comisión sobre peticiones, casos y medidas cautelares, ya sea por su contenido, ya sea por un alegado exceso en el número de decisiones.

Aunque esa hipersensibilidad a decisiones enmarcadas en el pilar de protección es una de las tendencias más nocivas para la integridad del SIDH, no hay que perder de vista las dificultades de orden político que la CIDH enfrenta. En ese sentido, nos parece que la ruptura de esa tendencia requiere un trabajo de exposición de los Gobiernos que la patrocinan, y no una exigencia a la propia CIDH que podría posicionarla nuevamente en las aguas turbias por las que navegó entre 2011 y 2013. Parte del trabajo que podría ser emprendido por los interesados en perfeccionar el pilar de protección es tornar más visibles las contradicciones en la posición de ciertos Gobiernos. Es sorprendente, por ejemplo, que los Estados miembros no hayan proporcionado los fondos necesarios para que la CIDH llevara a cabo los compromisos e implementara adecuadamente sus cambios reglamentarios, de política y prácticas institucionales ampliamente saludados en la resolución de la Asamblea General Extraordinaria de 23 de marzo de 2013. Son varias las contradicciones entre las exigencias de los Estados y la omisión en su financiamiento,⁷³ pero a los fines de este ensayo nos limitaremos a subrayar esa realidad e instar a que los compromisos asumidos por la CIDH durante el proceso de fortalecimiento sean implementados tras la consecución de

73 Un ejemplo de esa contradicción tiene que ver con la creación de un fondo especial por parte de la CIDH a fines del 2013, dirigido a constituir una Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hasta la fecha, ninguno de los países que exigieron de la CIDH mayores actividades, informes especiales y un monitoreo más efectivo a la situación de los DESC se han comprometido a contribuir al referido fondo especial. Una vez más, parece que la retórica de exigencia trasciende un interés genuino de perfeccionar las labores de la CIDH y se acerca a la intolerancia a un escrutinio internacional efectivo.

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.

La tercera razón por la que la disminución en el número de decisiones vinculadas al pilar de protección no debería ser tomada como sinónimo de inmolación es la consolidación de una nueva tendencia de abordaje a afectaciones estructurales de derechos humanos por parte de la CIDH. Una conclusión sobre el éxito o fracaso de esa tendencia no obedece a un criterio científico y requiere un examen más detenido que trasciende el propósito de este artículo. Lo que se puede afirmar con alguna seguridad es que la CIDH viene empleando más recursos materiales y humanos en iniciativas que podrían prevenir patrones de violaciones de derechos humanos. Es el caso, por ejemplo, de la visita *in loco* a República Dominicana llevada a cabo en diciembre de 2013, tan solo algunas semanas después de una preocupante decisión del Tribunal Constitucional dominicano (TC-0168-13) que, *grosso modo*, priva a cientos de miles de personas dominicanas de descendencia haitiana de la nacionalidad y otros derechos civiles, económicos y sociales básicos.⁷⁴ Dicha visita involucró al pleno de la Comisión y a un gran número de funcionarios de su Secretaría Ejecutiva, quienes hicieron un amplio trabajo de recabo de información y difusión mediática de la situación en el país.

Ocho meses después de esa visita, la Corte IDH emitió una sentencia en el caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas, declarando *inter alia* la inconventionalidad de la sentencia TC-0168-13. Mientras que el Estado dominicano profirió duras críticas a las conclusiones preliminares de la CIDH tras su visita *in loco*, la reacción a la sentencia de la Corte IDH fue mucho más ponzoñosa, al punto de declarar sin efecto la aceptación de la jurisdicción contenciosa de dicho tribunal. Lo anterior es indicativo de que el abordaje de ciertas problemáticas por medio de los pilares de monitoreo y promoción es siempre complementario a los intereses de las víctimas, particularmente con relación a afectaciones estructurales al goce de los derechos humanos. En algunos

74 Véase CIDH, Comunicado de Prensa 97/13 de 6 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/097.asp>

casos, dicho abordaje puede ser incluso más proficuo, en tanto proyecta un formato de interlocución entre la CIDH y las instancias nacionales menos contencioso que el provisto por el sistema de peticiones individuales. Esa afirmación podrá ser ratificada o revisada ante la reacción del Gobierno de República Dominicana al informe final que la CIDH está por emitir sobre la visita *in loco* de diciembre de 2013.

A diferencia de la reducción en la cantidad de decisiones emanadas del pilar de protección, la gráfica 3 demuestra una tendencia de estabilización en las actividades derivadas de los pilares de promoción y monitoreo, con un pequeño aumento en algunas de ellas. Esa tendencia numérica se complementa con evidencias más cualitativas, tales como la producción de información sobre el impacto del mecanismo de soluciones amistosas;⁷⁵ la realización de un mayor número de actividades de difusión de informes de país y temáticos; el uso más intensivo de herramientas de comunicación y presencia más activa en redes sociales; la actuación en nuevos ejes temáticos;⁷⁶ la realización de un periodo de sesiones en los Estados miembros desde el 2014, con una serie de actividades de promoción y reuniones con organizaciones peticionarias e instituciones estatales; y la transmisión en línea de las audiencias llevadas a cabo en cada periodo de sesiones. En la gráfica 4 se registra la progresión en el número de actividades vinculadas al pilar de promoción entre 2009 y 2014.⁷⁷

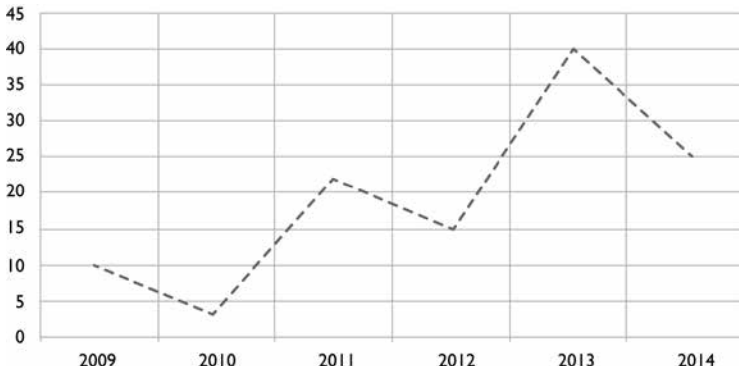
Aunque esas cifras ilustran una oscilación de actividades, es visible que la tendencia ha sido de alza en los esfuerzos dedicados a las actividades de promoción en los últimos tres años.

75 Véase CIDH, Informe sobre el impacto del mecanismo de solución amistosa OEA/Ser.L/V/II, doc. 45/13, 18 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/docs/Informe-Soluciones-Amistosas.pdf

76 A modo de ejemplo, en septiembre de 2014 la CIDH contrató una experta para que, desde el equipo que apoya la Unidad DESC en su Secretaría Ejecutiva, aborde el tema sobre empresas y derechos humanos.

77 Mientras que la gráfica 3 abarca solamente decisiones en el pilar de promoción y monitoreo, las actividades consideradas en la gráfica 4 abajo abarcan foros académicos, talleres de capacitación, conferencias de presentación de informes y reuniones con relatores, comités y otras entidades de órganos supranacionales de derechos humanos.

GRÁFICA 4
Actividades de promoción realizadas por la CIDH y su Secretaría Ejecutiva entre 2009 y 2014



FUENTE: página web de la CIDH, sección sobre actividades de promoción.

Ante el actual panorama de retracción, al menos numérica, de las actividades relacionadas con el pilar de protección y el alza de las actividades vinculadas a los pilares de promoción y monitoreo, es importante observar el proceso de rediseño interno de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que viene siendo anunciado desde abril de 2014. Aunque la CIDH no ha hecho público el norte principal de ese rediseño, a juzgar por la forma como ha priorizado sus recursos en los últimos años y por los pronunciamientos de sus integrantes en diferentes foros, es predecible el fortalecimiento de equipos de trabajo dedicados a actividades de promoción y monitoreo, así como la creación de un equipo dedicado a la asesoría en materia de políticas públicas a los Estados. En términos de coyuntura política, nos parece que ese giro de la CIDH es inevitable pues haría contrapeso a la resistencia al robustecimiento del pilar de protección evidenciada por varios Gobiernos durante el proceso de fortalecimiento. Desde el punto de vista financiero, queda la omisión histórica de los Estados miembros, los cuales no han aportado los recursos necesarios para que la CIDH promueva un rediseño de los grupos de trabajo de su Secretaría Ejecutiva que le permita atender a las innumerables exigencias de los Gobiernos durante el referido proceso. De esa forma, por más sofisticada que pueda resultar la nueva estructura orgánica de su Secretaría Ejecutiva, la CIDH no podrá poner en marcha un plan de trabajo eficiente hasta tanto no pueda llenar las

respectivas plazas con el personal necesario y dotado de las capacidades técnicas inherentes a las nuevas funciones. Es el caso, por ejemplo, de la asesoría en políticas públicas a los Estados y otras atribuciones que no venían siendo realizadas por la CIDH y para las cuales sería necesario que su Secretaría Ejecutiva contara con funcionarios y funcionarias con la respectiva experticia profesional y académica.

Finalmente, desde el punto de vista gerencial, quedan interrogantes sobre la forma como la nueva estructura interna de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH buscará atender las expectativas de los usuarios del SIDH, tanto Estados como organizaciones peticionarias. Es fundamental 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— se tengan presentes las demandas de los usuarios y se realicen procesos de consulta a los mismos. Lo anterior, no solo por una cuestión de principios, en tanto los órganos del SIDH son depositarios de un mandato que busca servir las demandas y expectativas de sus usuarios, sino también para que la CIDH se blinde de las críticas formuladas por algunos Gobiernos durante el proceso de fortalecimiento, en el sentido de que ella y su Secretaría Ejecutiva padecerían de una suerte de solipsismo institucional.

Consideraciones finales

Si la metamorfosis por la que ha atravesado la CIDH desde 1959 fuese abordada en uno de los capítulos del clásico *Bestiario* de Julio Cortázar, una posible alegoría sería la fortuna de una mariposa que, ante el intento de ser convertida forzosamente en oruga por parte de una legión de insectos, se transforma ella misma en crisálida, convenciendo así a la mayoría de los insectos a abandonar su empresa. El proceso de fortalecimiento significó, en última instancia, un recodo en la ampliación de la capacidad instalada del pilar de protección de la CIDH, regresándose así a una tendencia de mayor dedicación a los pilares de monitoreo y promoción que vigoraba hasta la década de los ochenta. Aunque es preocupante la reducción en el número de decisiones emitidas en el marco del sistema de peticiones individuales, una lectura estrictamente numérica tiende a ser superficial, pues oculta una serie de contingencias políticas sobre las cuales debe actuar la CIDH.

Uno de los posibles aprendizajes del proceso de fortalecimiento llevado a cabo entre 2011 y 2013, es que el goce de los derechos humanos en la región no se reduce a un criterio de subordinación de los Estados a medidas de reparación dictadas en informes finales sobre el fondo o en sentencias de la Corte IDH. Antes del referido proceso el nivel de cumplimiento de esas decisiones ya era ínfimo, y después del 2013 no solo no ha habido avances, sino que se ha evidenciado la aversión de varios Gobiernos hacia un sistema regional basado en un pilar de protección vigoroso. Sobre decir que ese tipo de aversión es profundamente dañino a la plena vigencia de los derechos humanos en la región, pero como activistas y estudiosos del SIDH sería un deservicio ignorar la posibilidad de que los Gobiernos que la mantienen logren mover la báscula diplomática hacia nuevas reformas en los instrumentos interamericanos o al traslape de atribuciones de la CIDH a otros sistemas subregionales. No ignoramos el hecho de que esos sistemas subregionales pueden complementar la labor del SIDH, ocupándose de líneas de trabajo y enfoques allí inexistentes.⁷⁸ Sin embargo, sobran ejemplos de iniciativas de algunos Gobiernos que, en lugar de servir al fortalecimiento del escrutinio internacional en materia de derechos humanos, conforman una plataforma de contraofensiva a decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana. Tal como vienen dándose algunas discusiones, poco transparentes, sin la participación efectiva de la sociedad civil y con expresa mención de la necesidad de crear mecanismos subregionales respetuosos de la autonomía política y soberanía de los Estados, nos parece que hay un enorme riesgo de que tales mecanismos sirvan a los intereses de los Gobiernos que los promueven mucho más que a los de sus ciudadanos y, en general, los americanos y americanas.

Finalmente, lejos de proponer respuestas definitivas al valor agregado del pilar de protección pese a un escenario de baja en el número de resoluciones emitidas por la CIDH, el presente ensayo invita a un análisis más crítico de la coyuntura política bajo la cual dicho órgano debe tomar decisiones sobre sus políticas

78 Véase el artículo de Kletzel y Barretto en este mismo libro: "El desafío de la complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina". Capítulo 1, pág.20.

institucionales e, incluso, de cuño gerencial. Un ejercicio que nos parece de suma importancia es dar seguimiento al rediseño interno de los grupos de trabajo de su Secretaría Ejecutiva, anunciado desde abril de 2014, y cuyos meandros no se habían hecho públicos hasta junio de 2015. El resultado de ese proceso podría ser una de las primeras respuestas de gran envergadura por parte de la CIDH desde el fin del proceso de fortalecimiento, en la que las expectativas de los usuarios del SIDH podrán ser tomadas en cuenta sin perderse de vista las contingencias y presiones políticas vigentes.

Referencias

Basch, Fernando *et. al.* 2010. La efectividad del sistema interamericano de protección de derechos humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones. *Conectas, Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, 7 (12). Disponible en: <http://www.conectas.org/Arquivos/edicao/publicacoes/publicacao-201424165630161-76428001.pdf>

Due Process of Law Foundation. 2012. "Reflexiones para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos". *Aportes-DPLF*, 16 (5). Disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>

González, Felipe. 2010. Las medidas urgentes en el sistema interamericano de derechos humanos. *Conectas, Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, 7 (3): 52. Recuperado de: <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/13/03.pdf>

Gordon Lauren, Paul. 2003. *The Evolution of International Human Rights*, 2 edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Open Society Justice Initiative. 2013. "The Inter-American Human Rights System". *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions*. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/from-judgment-to-justice-20101122.pdf>

Rieter, Eva. 2010. "Preventing Irreparable Harm — provisional measures in international human rights adjudication", *Intersentia School of Human Rights Research Series*, 37: 1088.

Capítulo 5 Democracia y subsidiariedad

Gabriela Kletzel

Pétalla Timo

Eduarne Cárdenas

Gastón Chillier

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Resumen

191

Democracia y subsidiariedad

En atención al proceso de reforma que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) atravesó en los últimos años, este capítulo presenta una contextualización sobre América Latina y revisita las interpretaciones del principio de subsidiariedad en el derecho internacional, con miras a reflexionar sobre el rol y la tarea de la CIDH a la luz de la realidad actual de la región. Frente a este objetivo, en un primer momento se presenta el contexto regional de democracias para poner en foco la relevancia de atribuirle un alcance amplio al principio de subsidiariedad. A tal efecto, se precisan obligaciones positivas esenciales, que los Estados deben garantizar para poder encaminarse hacia democracias sustantivas. El escenario actual de la región demanda renovar y complejizar los canales de actuación de la Comisión para dar adecuada respuesta a las vulneraciones de hoy. En este marco, en un segundo momento, se propone un abordaje propositivo de la CIDH con base en sus modalidades de intervención, su agenda temática y la construcción de una nueva plataforma social que contribuya a neutralizar nuevos riesgos para su inestimable labor en materia de derechos humanos.

Introducción

En el marco del “proceso de fortalecimiento” que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) atravesó en los últimos años, diversos Estados plantearon una reevaluación de la labor del órgano de protección a la luz de la realidad actual de la región.¹ Un punto central del debate fue el alcance del principio de subsidiariedad de los mecanismos internacionales de protección como forma de resguardo de las decisiones soberanas de los Gobiernos actuales frente al accionar de la CIDH. Por ello, este artículo revisita las interpretaciones tradicionales de ese principio para abordarlo desde una perspectiva que abarque no solo su cara procedimental sino, sobre todo, su faz sustantiva.

El capítulo se divide en dos secciones. En la primera, se caracteriza el contexto regional de democracias constitucionales para poner en foco una dimensión relevante de las discusiones sobre el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), aunque hasta ahora bastante silenciada: la importancia de darle un alcance amplio al principio de subsidiariedad. Llamamos la atención sobre consecuencias relevantes de este principio frente a los argumentos que, en virtud de la preeminencia sostenida de democracias en la región, reclaman un mayor resguardo de la soberanía nacional ante la intervención externa. Para ello, se identifican obligaciones positivas fundamentales, que los Estados deben cumplir para poder presentarse, no como democracias meramente formales, sino con, al menos, aspiraciones sustantivas.

El marco político-institucional actual de la región demanda diversificar y complejizar los canales de actuación de la Comisión para responder adecuadamente a las violaciones de los derechos humanos que tienen lugar en el hemisferio. Por ello, en la segunda sección se sugiere el desarrollo de una estrategia propositiva por parte de la CIDH con eje en su agenda temática, sus modalidades de intervención y la construcción de una nueva base social de sustentación que contrarreste escenarios de riesgo para su valiosa tarea de resguardo de los derechos humanos.

1 Sobre el desarrollo y desenlace del proceso, véase la Introducción de este libro.

La era de las democracias latinoamericanas

Durante la segunda mitad del siglo XX, la región padeció el impacto de conflictos armados y dictaduras cívico-militares que alteraron los órdenes constitucionales y se sostuvieron mediante graves violaciones de los derechos humanos. La gradual incorporación de diversos Estados a los instrumentos base y marco del sistema interamericano encontró fundamento en la necesidad de proporcionar protección contra estos ataques y amenazas (Taiana 2013: 42-45). Gran parte de los países de América Latina ratificaron instrumentos de derechos humanos y se incorporaron al SIDH en el periodo de transición a las democracias con objetivos y motivaciones distintas pero, en muchos casos, como “una suerte de antídoto para aventar el riesgo de regresiones autoritarias” (Abramovich 2011: 217). Procesos similares también se verificaron en otras regiones.²

Los órganos del SIDH supieron entonces hacerse cargo de los importantes desafíos que la época les demandó. La Comisión tuvo un rol fundamental en la visibilización de las denuncias de crímenes de lesa humanidad y el fortalecimiento de la tarea de los organismos de derechos humanos que por aquellos años luchaban casi en soledad. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) generó y consolidó a través del tiempo estándares en materia de memoria, verdad y justicia que luego proveyeron fundamento jurídico a la actuación de los tribunales nacionales en el derribo de la impunidad, como ocurrió en Perú, Chile y Argentina.³

Como sugiere Jorge Taiana, tras la era de las dictaduras latinoamericanas, es posible caracterizar tres periodos distintos. Un primer periodo, entre los años ochenta y noventa, en el que se identifican democracias de tipo moderado, con tendencias liberales, particularmente en materia económica, signadas por los mandatos del Consenso de Washington. Un segundo periodo en la

2 Estas reflexiones acerca de los motivos por los que los Estados de la región se incorporaron a un sistema de protección regional de derechos humanos coinciden con el diagnóstico sobre las razones que motivaron a los Estados de Europa a incorporarse a su propio sistema regional de protección de derechos humanos frente a las amenazas de retorno de los totalitarismos en los países europeos. Véase Moravcsik (2000: 217).

3 Véase al respecto CELS (2013).

década siguiente, con momentos de fuertes crisis institucionales y económicas.⁴ Se inauguró así un tercer momento, caracterizado por fuertes liderazgos políticos y una recuperación económica extendida. En varios de los países latinoamericanos, por lo menos en la última década, el poder pasó a manos de Gobiernos populares de izquierda o centro izquierda, lo que generó una nueva configuración geopolítica. Es en este contexto que surgen la Unión de Naciones Suramericanas del Sur (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinos Americanos y del Caribe (Celac), y se observa la revalorización de los pilares del Mercosur.⁵

Un paneo sobre el hemisferio permite reconocer un periodo marcado por una extendida estabilidad en los regímenes democráticos. En principio, no pueden negarse los golpes de Estado en Venezuela (2002)⁶ o en Honduras (2009),⁷ ni olvidarse las amenazas ciertas a la institucionalidad democrática en los casos de Bolivia (2008)⁸ y Ecuador (2010),⁹ o el reciente quiebre institucional en Paraguay (2012).¹⁰ Aun así, en comparación con otros momen-

4 En referencia a este punto, es interesante la radiografía de los liderazgos políticos en nuestra región publicada recientemente por Diamint y Tedesco (2013).

5 Presentación de Jorge Taiana en el Primer Foro de desarrollo. Desafíos y nuevas alternativas en el espacio global, Universidad Nacional de San Martín, 29 de octubre de 2013.

6 En 2002, el presidente Hugo Chávez Frías sufrió un intento de golpe de Estado encabezado por altos mandos militares, que finalmente fracasó.

7 El 28 de junio de 2009 se produjo en Honduras el derrocamiento del presidente electo y la ruptura del orden democrático y constitucional. Véase informe elaborado por la CIDH tras su visita luego del golpe, "Honduras: derechos humanos y golpe de Estado". Disponible en: http://www.cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.1.htm#_ftn1. A partir de entonces, la CIDH ha incluido sucesivamente el análisis de la situación de Honduras en el capítulo IV de su Informe Anual, en el que evalúa los contextos de violaciones de derechos humanos que merecen atención especial.

8 Véase la Declaración de organizaciones de derechos humanos de la región por la situación en Bolivia. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1045>

9 Véase El CELS condena el intento de golpe de Estado en Ecuador y reconoce la reacción oportuna de la comunidad internacional. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1319>

10 En junio de 2012 fue destituido el presidente electo en funciones de Paraguay, Fernando Lugo, a través de un juicio político expedito,

tos históricos, las democracias han ganado terreno en América Latina. El caso de la Argentina es emblemático, con treinta años de democracia ininterrumpida.

La región atraviesa lo que puede considerarse un periodo de consolidación democrática. Existen elecciones libres, se fortalecieron institucionalmente los sistemas y las garantías electorales, los marcos jurídicos se han modernizado y se observa una reducción de prácticas de violencia política. En este escenario, las características que en otras décadas definieron la interacción entre los Estados latinoamericanos y el SIDH, y en particular con la CIDH, han cambiado en forma notable. Si al momento de su creación y por varias décadas, la Comisión se confrontó con regímenes autoritarios o Estados en proceso de transición, ahora sus principales interlocutores son democracias, al menos formalmente consolidadas.¹¹

En algunos Estados, estos elementos confluyeron en una renovada percepción sobre las formas de interacción y relación entre los órganos del SIDH y sus gobiernos soberanos. De este modo, el estadio actual de las democracias en la región implica nuevos desafíos para el SIDH y, en particular, para la Comisión, a la que se le exige adaptar sus métodos de trabajo e intervención a las nuevas lógicas de una región que está lejos de aquella de los regímenes dictatoriales o conflictos armados extendidos.

La agenda actual de defensa y protección de los derechos humanos

Una adecuada caracterización del momento que atraviesa la región demanda diferenciar las etapas de *transición* (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986) y *consolidación* democrática, así como las nociones de democracia *formal* o *procedimental* y *sustantiva*. El

profundamente cuestionado en su validez y legitimidad. Véase al respecto CELS (2013).

11 A título comparativo, puede ser interesante analizar también el proceso de adaptación que viene atravesando el SEDH tras la ampliación de los miembros del Consejo de Europa a partir de la incorporación de varios países del Este de ese continente, cuyas realidades sociales y político-institucionales son muy distintas al panorama más homogéneo de los países occidentales que conformaron el núcleo fundador de este sistema. Los diferentes niveles de consolidación democrática entre estos países complejizan de manera significativa el rol del SEDH en responder a necesidades diversas frente a las situaciones de derechos humanos en cada uno de estos países.

concepto más clásico de afianzamiento democrático se vincula con la concepción puramente formal que identifica como condiciones de su consolidación que ninguno de los principales actores políticos (partidos, fuerzas e instituciones) considere que existe alternativa alguna a los procedimientos democráticos y que ninguna institución o grupo político entienda que tiene derecho a vetar la acción de quienes gobiernan a partir del voto popular. Ello se sostiene a pesar de que persistan minorías dispuestas a desafiar y cuestionar la legitimidad de estos Gobiernos por medios no democráticos (Linz y González 1990: 27).

La noción de consolidación democrática también puede aplicarse para resaltar las condiciones de una democracia sustantiva en la que se procura trascender los aspectos meramente formales. Una democracia robusta supera los requerimientos electorales y se arraiga en el reconocimiento, la salvaguarda y la protección de los derechos humanos, al asegurar no solo una esfera de libertades sino también y, por sobre todo, una fuerte dosis de igualdad real (Carbonell 2013).

Aun cuando en su dimensión formal la región parezca haber ya superado la llamada transición democrática y hay avances que se plasman en el reconocimiento de derechos y libertades, así como en el mejoramiento de indicadores socioeconómicos, persisten importantes condiciones de desigualdad y exclusión social.¹² Por ello, junto al catálogo de violaciones signadas por su sistematicidad y masividad, existen otras categorías, distintas en sus causas y condiciones de posibilidad. De este modo, se han incorporado nuevas problemáticas a los ejes tradicionales de la agenda de defensa y protección de derechos humanos.

Los desafíos en materia de derechos humanos siguen siendo muchos pero se han diversificado. A modo de ejemplo, las desapariciones forzadas que tienen lugar en México dan cuenta de que

12 Según datos de la Cepal, nuestra región presenta un crecimiento sostenido que se ha traducido en la disminución de la pobreza desde 2002 en 15,7 puntos porcentuales y de la indigencia 8,0 puntos. Sin perjuicio de estos datos, aún enfrenta persistentes niveles de desigualdad, así como una extendida informalidad en el mercado laboral y desigual acceso de distintos grupos sociales a la infraestructura, los bienes públicos y los servicios. Véase al respecto, "Panorama Social 2013". Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&base=/tpl/top-bottom.xml>

en algunos lugares y momentos persisten las violaciones masivas y sistemáticas.¹³ A su vez, países como Guatemala o Uruguay aún enfrentan graves escollos para avanzar en los procesos llamados de justicia transicional.¹⁴ Es aun factible identificar escenarios de discriminación estructural en el acceso a derechos, incluso por nacionalidad, como demuestran las realidades de República Dominicana¹⁵ o las afrentas permanentes a los derechos de las personas migrantes en virtud de las políticas de Estados Unidos,¹⁶ entre muchos otros ejemplos posibles. Ahora bien, este panorama debe completarse con numerosos problemas derivados de la desigualdad y la exclusión social, que obedecen a arraigadas brechas sociales y a la exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo económico y social. Se imponen límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles pero, esta vez, en manos de Gobiernos democráticos (Abramovich 2009).

13 Según el registro de la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de ese país, durante el periodo de 2006 a 2012 habrían desaparecido 26.121 personas. Véase al respecto, "Anexo Comunicado de cierre de sesiones". Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp>. Véase a su vez CELS, "A un mes de la desaparición de 43 estudiantes mexicanos". Disponible en: <http://www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1852>

14 Véase CELS, "Uruguay: organismos de la región rechazan el fallo de la Corte que anula los juicios a los represores". Disponible en <http://cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1597>. Véase también, CELS, "Funcionarios judiciales latinoamericanos observarán el juicio a Ríos Montt". Disponible en: <http://cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1612>

15 Del 2 al 5 de diciembre de 2013, la CIDH condujo una visita *in loco* a República Dominicana. "La visita tuvo por finalidad observar la situación en lo relativo a los derechos a la nacionalidad, la identidad, la igualdad, la no discriminación, así como a otros derechos y problemáticas relacionadas". Es posible acceder a las Observaciones Preliminares de la Visita en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/097A.asp>. Véase también, CELS, "Organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes presentaron un *amicus* por las expulsiones de haitianos en República Dominicana". Disponible en: <http://cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1700>

16 Véase CIDH, Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso, 2011. Disponible en: <http://cidh.org/pdf%20files/InformeSobreMigracionesEnEEUU-Detenciones-y-DebidoProceso.pdf>

La vulneración de derechos no es perpetrada por Estados organizados para su violación sistemática. Sus actores principales y, por sobre todo, sus marcos de legitimidad sustentados en el mandato de la elección popular resultan por naturaleza distintos de aquellos de los Gobiernos autoritarios del pasado que fueron capaces de estructurar regímenes de terrorismo de Estado. Pero no por ello dejan de ser responsables de violaciones de derechos fundamentales que, si no pudieron prevenirse, merecen siquiera adecuada reparación.

El advenimiento de las democracias en la región no ha implicado la capacidad estatal de revertir e impedir prácticas arbitrarias de sus propios agentes, cuya reiteración y sostenimiento de las condiciones de posibilidad puede llegar a configurar patrones estructurales de violación de derechos. Como consecuencia del precario funcionamiento de los sistemas judiciales, tampoco se han logrado asegurar mecanismos efectivos para responsabilizar y sancionar a estos actores del engranaje institucional. En este esquema, las principales víctimas suelen ser aquellas personas que pertenecen a los sectores sociales en condiciones estructurales de desigualdad y exclusión.

Esta descripción se verifica en algunos de los temas que hoy ocupan la atención del SIDH, tales como:

... 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 afro descendiente en el acceso a la educación y a la justicia; el abuso de las burocracias contra los inmigrantes en situación irregular (Abramovich 2009: 17).

Frente a estas problemáticas, la Comisión y la Corte IDH han procurado examinar no solo casos o conflictos aislados, sino también los contextos sociales e institucionales en los que se producen. Así como en el periodo de dictaduras y el terrorismo de Estado los órganos del Sistema Interamericano habían monitoreado la situación de determinadas víctimas, la ejecución y la desaparición de personas, en el contexto de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, hoy procura extender el alcance de

su mirada, con base en el principio de igualdad, para enmarcar hechos particulares en patrones estructurales de discriminación y violencia contra determinados grupos o sectores sociales (Abramovich 2009: 18-19).

La agenda de derechos humanos que aquí se describe someramente ha sido en gran parte visibilizada por la acción del sistema interamericano. Una revisión en perspectiva histórica de la jurisprudencia del SIDH da cuenta de que su labor ha evolucionado y se ha hecho más compleja, al poner paulatinamente el acento en los problemas estructurales, las políticas públicas y las soluciones de alcance general disponibles en el ámbito nacional (Abramovich 2011: 223).

La garantía básica de los derechos en situaciones de desigualdad estructural marca una de las claras prioridades y el sentido político del SIDH en esta etapa, en la que persisten amplias brechas sociales y fuertes debilidades institucionales. Es así evidente que la realidad del hemisferio aún exige una importante tarea por parte de los órganos de derechos humanos del sistema regional de protección:

... las críticas a la intervención del SIDH en estas nuevas agendas no solo reflejan una mirada acotada sobre el proceso de internacionalización de los sistemas jurídicos locales sino también las limitaciones y carencias de las políticas públicas de muchos Gobiernos latinoamericanos que han sido enérgicos y ejemplares 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 (Abramovich 2011: 223).

Pero no solo los tipos y las clases de vulneraciones que actualmente tienen lugar en la región dan cuenta del importante papel que merecen los organismos regionales de protección para la vigencia efectiva de los derechos de los pueblos del hemisferio. Estas dinámicas y características exigen revisar la concepción tradicional del llamado principio de subsidiariedad de la protección internacional para poner en el centro de la escena las obligaciones cualificadas de todo Estado y, en consecuencia, de todo Gobierno que pretenda alcanzar formas robustas de democracia.

Si por fin se trata de avanzar hacia democracias sustantivas, es indispensable complejizar el rol que la CIDH puede desempeñar, no solo en el tratamiento de casos individuales y colectivos

cuando las condiciones procedimentales lo permitan, sino también en el establecimiento de una agenda de trabajo permanente que ayude a fortalecer los cimientos institucionales de los Estados.

Alcances y derivaciones del principio de subsidiariedad

El de subsidiariedad es uno de los principios estructurantes del derecho internacional, ya que permite explicar la lógica de articulación entre diferentes órdenes jurídicos-institucionales. En apariencia, se presenta como paradójico porque, a la vez, limita y exige la intervención de los mecanismos internacionales. Su aplicación implica confiar principalmente en los órganos locales para dar sentido y efecto al derecho, así como conceder autoridad a los organismos supranacionales para intervenir, de ser necesario, a fin de complementar y apoyar su realización.

La lógica de la subsidiariedad funciona como una mediación conceptual entre la unidad supranacional y el pluralismo local,¹⁷ que resulta en algún nivel de discrecionalidad en la interpretación e implementación del derecho por parte de los Estados pero, al mismo tiempo, requiere una armonización con la jurisprudencia internacional. El principal beneficio de la subsidiariedad como un pilar del derecho internacional de los derechos humanos es que posibilita la integración entre los niveles internacional, doméstico y subnacional, con base en una visión universal de la dignidad y libertad humanas, mientras alienta y protege el pluralismo, según una lógica de asistencia y cooperación (Carozza 2003: 38).

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos el principio de subsidiariedad supone que a los Estados les corresponde en primera instancia respetar, proteger y garantizar el goce y ejercicio de los derechos en su jurisdicción. Se reconoce así que los Estados nacionales están mejor posicionados para

17 Una definición operativa del principio está reflejada, por ejemplo, en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Unión Europea: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario".

prevenir y responder adecuadamente a las violaciones de derechos humanos. Solo cuando estos no han brindado una protección adecuada o efectiva puede corresponder el recurso a la esfera internacional. De este modo, el principio resulta un parámetro esencial para definir los límites de la jurisdicción internacional. Los mecanismos internacionales de protección son subsidiarios en la medida en que su accionar depende y solo puede tener lugar en función de la insuficiente o inefectiva acción del Estado.

Por lo general, solo se presta atención a una de las dimensiones de este principio, su faz procedimental, que requiere, sobre todo, el efectivo agotamiento de las instancias internas para acceder a una respuesta o a la intervención jurisdiccional de los mecanismos de protección internacional.¹⁸ Del énfasis puesto en esta dimensión se ha derivado la noción de “cuarta instancia”, que en el caso del SIDH significa la inhibición de revisar el acierto o error de las decisiones de los tribunales nacionales en materias no regidas directamente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), siempre y cuando se respeten las garantías de procedimiento.¹⁹ Se reconoce así un amplio margen de autonomía a los sistemas judiciales nacionales para interpretar sus obligaciones y aplicarlas, con la condición exclusiva de resguardar las garantías procesales establecidas en la Convención.

La consideración exclusiva de la cara procedimental de este principio limita la apreciación de sus alcances. Esta visión parece acotada especialmente en escenarios como el que describimos, en el que al catálogo tradicional se sumaron violaciones originadas en fuertes debilidades institucionales y patrones estructurales de desigualdad. En este marco, es preciso llamar la atención sobre otras importantes consecuencias de este principio frente a los argumentos que, en virtud de la preeminencia sostenida de

18 Véanse artículos 46 y 47 de la CADH.

19 Helfer describe de igual manera el principio de subsidiariedad en el Sistema Europeo de derechos humanos, donde esta parte de la premisa de que las autoridades conservan la “responsabilidad primaria” para garantizar los derechos. Los órganos de Estrasburgo actúan frente al agotamiento de los recursos internos y la falta de garantía de un recurso nacional efectivo. Los límites están puestos por la doctrina del margen de apreciación y la negativa para actuar como una cuarta instancia de apelación de las sentencias judiciales nacionales. Véase Helfer (2008).

democracias, reclaman un mayor resguardo de la soberanía nacional ante la intervención extranjera.

El principio de subsidiariedad no debería ser utilizado solo de manera defensiva por los Estados para impedir la intervención internacional subrogando los procesos administrativos, legislativos y judiciales nacionales. También debería generar un proceso de reflexión y deliberación democrática al interior de los Estados sobre cómo institucionalizar un marco de protección real de los derechos humanos reconocidos internacionalmente (Melish 2009: 389).

Las obligaciones positivas a cargo de los Estados²⁰ resultan claves para entender de forma completa los alcances de este principio, lo que da lugar a una relación más activa y rica entre los Estados y los órganos del SIDH. Por ejemplo, el artículo 2 de la CADH señala que los Estados tienen el deber de hacer operativos los derechos enunciados en el tratado marco del sistema de protección regional. Esto significa que están obligados a acoger y aplicar en su derecho interno las normas de la Convención, así como los sucesivos estándares derivados de su interpretación por los órganos del SIDH, adoptando todas las medidas que sean necesarias para permitir el pleno goce de los derechos humanos (Medina 2003: 21). Esta obligación se traduce en la necesaria materialización en cada uno de los Estados de garantías y mecanismos político-institucionales para el acceso y efectivo goce de los derechos humanos.

En un contexto regional de mayor estabilidad política, en el que las violaciones masivas a cargo de Gobiernos autoritarios ya no ocupan el centro de la agenda de derechos humanos, el SIDH tiene un rol importante en aportar al proceso de consolidación de democracias sustantivas. Los órganos del SIDH —especialmente

20 La invocación efectiva de los derechos involucra obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles. La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. La obligación de proteger consiste en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. La obligación de asegurar supone asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. La obligación de promover se caracteriza por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien. Véase a este respecto, por ejemplo, CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 35.

la Comisión—, por la heterogeneidad de su mandato y la caja de herramientas de que dispone, puede y debe desempeñar un relevante papel en el acompañamiento a los Estados a la hora de articular e implementar mecanismos político-institucionales adecuados para la prevención y reparación de las violaciones de derechos humanos.²¹

La descripción del panorama actual con eje en la persistencia de importantes brechas sociales obliga a destacar la faz sustantiva del principio de subsidiariedad. La mirada restrictiva ceñida a si corresponde o no la intervención internacional, debe ampliarse para poner también el foco sobre la existencia, o falta, de los canales institucionales que los Estados deben generar y consolidar para invocar con legitimidad la preeminencia de los recursos internos ante la esfera de protección internacional. De este modo, se verifica el compromiso concreto de los Estados con sus obligaciones positivas. Tal como destaca Víctor Abramovich:

... el aumento de las cargas estatales se relaciona con la magnitud de los desequilibrios sociales que se procura reparar. En lo atinente a la tensión autonomía *vs.* subsidiariedad [...] el SIDH está desempeñando un papel indispensable y estrechamente relacionado con el que desempeñó durante el terrorismo de Estado en América Latina, donde el carácter subsidiario de su intervención debe evaluarse con cuidado y en función de las restricciones de la capacidad de “acción colectiva” y de “autodefensa” de los derechos de los grupos afectados. Esa función del SIDH consiste precisamente en dar más voz a los sectores más débiles de la población, 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 en los Estados nacionales no ofrece salidas y conducen a la reproducción de las injusticias sociales (2011: 222).

Frente a este panorama, resulta imperioso fortalecer la agenda temática, las relaciones y las prioridades de la Comisión para

21 Helfer señala que el sistema europeo de derechos humanos se enfrenta ahora a problemas de derechos humanos diferentes de los que motivaron su fundación después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que los actores que controlan su futuro (los Estados miembros, el Consejo de los órganos políticos y expertos de Europa, y de los propios jueces del TEDH) deben idear nuevas soluciones estructurales a esos problemas (Helfer 2008: 129).

proveer un papel aún más preponderante a la mirada sobre las políticas públicas, los problemas estructurales y la disponibilidad de soluciones efectivas en la esfera doméstica, y contribuir así a robustecer las “garantías político-institucionales y sociales disponibles en los espacios nacionales” (Abramovich 2011: 223).

Para dar cuenta de las derivaciones de esta cara sustancial del principio de subsidiariedad en materia de obligaciones positivas de los Estados a nivel interno —y sin la pretensión de hacer un planteo exhaustivo—, a continuación hacemos referencia a algunos de los espacios posibles de respuesta institucional en los que los Estados de la región aún tienen un importante camino por recorrer. Para esto, se mencionan desafíos propios de los sistemas nacionales de justicia, así como otros mecanismos político-institucionales que requieren esfuerzos mancomunados entre diferentes poderes estatales.

Obligaciones positivas y mecanismos político-institucionales

En los últimos años, en gran parte de los países de la región se llevaron adelante reformas normativas de envergadura en materia de justicia que, en muchos casos, involucraron incrementos importantes en los presupuestos dedicados a este poder del Estado (Pásara 2010). Sin embargo, en ninguno de los países de América Latina los resultados han sido trascendentes.²² Por el contrario, los sistemas de administración de justicia siguen siendo, en gran medida, inaccesibles, inefectivos, onerosos, lentos y corruptos. Persiste “una incomunicación entre la conflictividad social, que requiere un servicio público tal, y el mundo del derecho” (Pásara 2010). Esta situación explica que gran parte de los casos que llegan al SIDH estén relacionados con violaciones de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, relativos al resguardo del debido proceso, las garantías judiciales y la tutela judicial efectiva. La existencia de sistemas nacionales de justicia fortalecidos, es decir, accesibles, independientes y eficientes, resulta esencial

22 En este sentido, Víctor Abramovich sostiene: “precisamente uno de los grandes déficits de las democracias latinoamericanas es la ineficacia e inequidad de sus sistemas judiciales, que no logran remediar la afectación de derechos fundamentales e incluso llegan a transformarse en un factor de vulneración de derechos” (2011: 226).

para ofrecer a nivel interno respuestas y soluciones adecuadas a los distintos tipos y casos de violaciones de derechos humanos, y evitar que continúen aumentando las peticiones que llegan al sistema interamericano.

Es esencial reforzar la atención sobre el pilar sustantivo del principio de subsidiariedad y, en consecuencia, sobre las obligaciones positivas de los Estados, en la provisión y el aseguramiento de canales de acceso a la justicia, y en la implementación de estándares que los órganos del SIDH han sabido desarrollar en su interpretación de la llamada obligación de investigar, situación que hoy se da de forma extendida incluso respecto de casos de graves violaciones de derechos humanos.²³

En relación con el acceso a la justicia, existe un vasto despliegue de estándares de la Comisión y de la Corte IDH sobre el derecho a contar con recursos judiciales que resulten idóneos y efectivos. La obligación estatal implica, no solo no impedir el acceso a esos recursos, sino también organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a ellos. Deben removerse los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan tal posibilidad, generando canales adecuados de reclamo.²⁴ Como explica Hampson,

... la provisión de recursos internos efectivos es también una condición previa para garantizar la subsidiariedad del examen internacional. Debería considerarse que ese derecho, como tal, desempeña un papel mucho más importante del que generalmente se le confiere y debería abordarse de manera sistemática por cualquier mecanismo que trate las violaciones de los derechos humanos.²⁵

23 A lo largo de su jurisprudencia, la Corte IDH ha construido una categoría de casos a los que ha definido como supuestos de “graves violaciones de los derechos humanos” que acarrear consecuencias jurídicas específicas. Se trata de aquellas conductas que por su trascendencia y gravedad, exigen extremar el alcance del deber de investigar y sancionar para evitar que vuelvan a ser cometidas, tales como la desaparición forzada de personas, la ejecución extrajudicial y la tortura. Véase a este respecto, por ejemplo, Corte IDH, caso Vélez Restrepo y Familiares *vs.* Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C, núm. 248, párr. 283.

24 Véase CIDH, “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos”, 2007.

25 Hampson, Françoise, “Documento de trabajo sobre la incorpo-

Este punto ha merecido la atención de los órganos del SIDH a través de decisiones en casos concretos, y ha sido incluso objeto de diversos informes temáticos de la CIDH.²⁶ Ahora bien, no ha existido una estrategia a fondo por parte de los órganos del sistema de trabajo con los poderes estatales nacionales para intensificar el desarrollo e implementación de aquellos tipos de recursos que pueden ofrecer mayores garantías para el acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos. Es imperioso que los Estados nacionales se dediquen al impulso y puesta en marcha de estas garantías. Recién entonces, tendrán plena legitimidad para disputar los márgenes de intervención que han de corresponder a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

La jurisprudencia de la Corte IDH es firme en que:

... parte de la obligación general de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, es el deber específico de investigar los casos en que se aleguen violaciones de esos derechos; es decir, dicho deber surge del artículo 1.1 de la Convención en relación con el derecho que debe ser amparado, protegido o garantizado.²⁷

Esta obligación debe ser emprendida “con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”²⁸ y estar encaminada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los autores de los hechos. Asimismo, “la debida diligencia exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que

ración en la legislación interna del derecho a un recurso efectivo”, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57^o periodo de sesiones, UN DOC E/CN.4/Sub.2/2005/15.

26 Véase CIDH, “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica”, 2011; CIDH, “El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales”, cit.; CIDH, “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, 2007.

27 Véase caso Velásquez Rodríguez. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 162, y caso Palma Mendoza y otros vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C, núm. 247, párrs. 81 a 84.

28 Corte IDH, Bulacio vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 112.

se persigue. De otro modo, la investigación no es efectiva en los términos de la Convención”.²⁹

Entre muchos posibles ejemplos, las violaciones de derechos humanos perpetradas por las fuerzas de seguridad constituyen una de las graves debilidades institucionales de los actuales Estados democráticos de la región. La deuda de las democracias actuales suele ser doble en esta cuestión, en tanto no solo los poderes ejecutivos y legislativos no han generado aún las estructuras y los sistemas de control necesarios para prevenir y erradicar estas prácticas de violencia institucional, sino que, muchas veces, los sistemas de justicia resultan cómplices de tales atropellos al llevar adelante investigaciones meramente formales que no logran derribar la impunidad y sancionar a los responsables.

Una serie de casos de Argentina dan cuenta de que existen aún desafíos muy importantes para que los poderes judiciales nacionales se tomen en serio la obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos que involucran a las fuerzas de seguridad. Así, la reciente sentencia de la Corte IDH en el caso *Jorge Omar Gutiérrez vs. Argentina*,³⁰ no hace más que ratificar este diagnóstico, al punto tal de considerar que las graves irregularidades en la investigación del asesinato del subcomisario de la Policía bonaerense³¹ y la falta de toda debida diligencia en su cur-

29 Véase Corte IDH, caso de las Hermanas Serrano Cruz *vs.* El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C, núm. 120, párr. 83, y caso Albán Cornejo y otros *vs.* Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C, núm. 171, párr. 62.

30 Corte IDH, caso *Jorge Omar Gutiérrez vs. Argentina*. Sentencia del 25 de noviembre de 2013.

31 El Comisario de la policía de la Provincia de Buenos Aires, Jorge Omar Gutiérrez, fue asesinado el 29 de agosto de 1994 por un agente de la Policía Federal argentina y por un hombre que se hizo pasar por policía. Es un caso de encubrimiento materializado por la Policía Federal con la colaboración de la Policía bonaerense y el sistema de justicia que garantizó la impunidad durante 19 años. El caso es la expresión paradigmática de las violaciones de los derechos humanos que se cometen para encubrir tramas de ilegalidad, en las que hay participación de las fuerzas de seguridad y políticas, así como de las deficiencias estructurales del sistema de justicia y de los Gobiernos para contrarrestar el enquistamiento en el Estado de este tipo de redes. Refleja asimismo la ausencia de resortes institucionales capaces de penetrar entramados que consolidan pactos de impunidad en hechos aberrantes. Todo ello, frente a prácticas policiales de encubrimiento que no son excepcionales ni de las fuerzas federales argenti-

so resultan óbice para que pueda concebirse que el proceso contra el policía federal presunto autor material de los hechos, por los que fue absuelto, se condujo conforme a los requerimientos del debido proceso que emanan del artículo 8 de la Convención Americana. De acuerdo con la Corte IDH, la decisión a la que se arribó en ese proceso interno no puede ser calificada como una “sentencia en firme”, sino que deberá ser dejada sin efecto como parte de la obligación del Estado argentino de derribar los obstáculos *de facto* y *de iure* para alcanzar la verdad y sancionar a los autores materiales e intelectuales del crimen de Gutiérrez.³² Será ilustrativo observar cómo el Estado argentino logra dar efectivo cumplimiento a este mandato del tribunal interamericano y así, por fin, permitir que la justicia llegue.

Incluso, en algunos casos la vulneración se cualifica al tratarse de investigaciones que ya pasaron el tamiz del sistema interamericano y deben reabrirse o completarse luego de una decisión de sus órganos. Cuando esto por fin sucede, las afrentas de origen y, sobre todo, la falta de verdadero compromiso de los actores locales con las obligaciones que emanan de la Convención, lo imposibilitan. El caso Juan Ángel Greco *vs.* Argentina resulta un ejemplo emblemático en este sentido.³³ Recién 21 años después de su muerte, se inició el juicio oral para determinar la responsabilidad de los agentes policiales implicados en los hechos. Ello solo fue posible porque en 2003, el Estado argentino arribó a un acuerdo de solución amistosa con la familia de Greco ante la CIDH en el que, entre otras medidas, acordó encausar la investigación judicial.³⁴ Pero ni aquella instancia de debate ni los recur-

nas ni de las de la policía de la provincia de Buenos Aires.

32 Véase Corte IDH, caso Jorge Omar Gutiérrez *vs.* Argentina. Sentencia del 25 de noviembre de 2013.

33 En junio de 1990, Greco fue detenido ilegalmente y maltratado cuando trataba de obtener asistencia policial al denunciar una agresión. Mientras estaba detenido en una Comisaría de la provincia del Chaco, se produjo un incendio en su celda que le provocó graves quemaduras. Existen sospechas razonables que permiten sostener que la policía fue responsable de provocar el incendio y de demorar varias horas el traslado de la víctima al hospital, donde finalmente falleció. El Estado no realizó una investigación adecuada para aclarar los hechos aducidos, con lo que denegó a la familia su derecho a que se hiciera justicia.

34 Caso 11.804, Informe 91/03, Juan Ángel Greco (Argentina),

Los posteriores permitieron dilucidar los hechos que produjeron la muerte de Juan Ángel Greco y sancionar a los responsables. El Poder Judicial no acompañó la reapertura de la causa penal con medidas tendientes a reparar las irregularidades que llevaron al cierre de la investigación en un primer momento y que ocasionaron la intervención de la Comisión. La realización de un juicio oral tanto tiempo después de sucedidos los hechos acarrea cierta complejidad, más aun cuando la investigación de origen adoleció de todo tipo de falencias. El Ministerio Público y el poder judicial de la provincia del Chaco se mostraron ineficientes a la hora de concebir una estrategia que permitiera superar estas dificultades y derribar la impunidad. A pesar del mandato de justicia que surgía con toda claridad de los términos del acuerdo de solución amistosa homologado por la CIDH,³⁵ durante las audiencias de debate se pusieron de manifiesto serios inconvenientes que impidieron explicar lo sucedido a Juan Ángel Greco con la certeza que requiere un juicio penal. A la falta de voluntad real que surge del accionar de las autoridades judiciales de la provincia, se sumó la ausencia del Estado nacional que, desde su rol de garante, debería haber acompañado el proceso y monitoreado su curso.

El objetivo del recurso a las instancias de protección internacional en aquellos casos en los que la obligación de investigar violaciones de derechos humanos no se ha garantizado, es generar las condiciones para alcanzar justicia material. Casos como el de Greco, dan cuenta del exasperante camino que las víctimas deben recorrer en la justicia argentina para tan solo lograr que se cumplan estándares mínimos de debida diligencia. Surge así una importante agenda de trabajo: la posibilidad de plantear, junto con la CIDH, mejores dinámicas de monitoreo en casos en los que deben reencauzarse investigaciones judiciales por violaciones de derechos humanos.

El panorama propuesto se completa con la referencia a mecanismos político-institucionales que requieren esfuerzos

aprobado el 22 de octubre de 2003.

35 Otros puntos dispuestos en torno al Acuerdo de Solución Amistosa, como la creación y puesta en marcha de un Mecanismo Local de Prevención de la Tortura en Chaco, sí tuvieron efectivo cumplimiento. Si bien su implementación sufrió algunas demoras, ya está en curso.

mancomunados de los poderes públicos para generar esquemas de cumplimiento de sus obligaciones positivas en materia de derechos humanos. Entre varios ejemplos posibles, se destacan las iniciativas institucionales para hacer operativos los mecanismos de consulta previa a las comunidades indígenas ante, por ejemplo, proyectos de desarrollo económico.

La CIDH ha remarcado el deber de los Estados de garantizar ... la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, mediante consultas previas e informadas con miras a la obtención del libre consentimiento de los mismos en el diseño, la ejecución y la evaluación de dichos proyectos, así como la determinación de los beneficios y la indemnización por los daños, según sus propias prioridades de desarrollo.³⁶

Esta es, sin lugar a dudas, una de las grandes deudas de las actuales democracias de la región que ya ha puesto en jaque a la propia Comisión.³⁷

36 Así, la CIDH recomendó “implementar mecanismos de participación a efectos de determinar los daños ambientales que se están causando y las afectaciones a las actividades básicas de subsistencia de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas que viven en los lugares de ejecución de dichos proyectos”. CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 5. Véase también, CIDH, “Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia”, Doc. OEA/Ser.L/V/II, doc. 34, 28 de junio de 2007, párrs. 137 y 297, Recomendación 5 y 6.

37 Como se mencionó en la introducción de este libro, en abril de 2011, la CIDH dictó medidas cautelares por las que solicitó a Brasil suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución, hasta que se llevaran adelante ciertos procesos de consulta con las poblaciones indígenas potencialmente afectadas por la obra. El Gobierno brasileño respondió duramente a esta decisión, caracterizando a las medidas como “precipitadas e injustificadas”. En este sentido, véase la respuesta del Gobierno de Brasil, en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>. Esa reacción del Gobierno brasileño constituyó un fuerte impulso para el inicio del llamado “proceso de fortalecimiento” de la CIDH a mediados de 2011. Véase a este respecto, CELS (2013), “Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos. El futuro del Sistema Interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina”; y en particular la Sección 3. El nuevo proceso de “fortalecimiento” de la Comisión Interamericana.

Son muchas las garantías político-institucionales que las democracias del presente deben forjar y poner en práctica para construir barreras contra patrones estructurales de violación de derechos, sobre todo de ciertos grupos mayoritariamente expuestos a graves afrentas.³⁸ En el actual estadio de consolidación democrática resulta contradictorio que los Estados avalen, así sea por omisión, la subordinación estructural de determinados sectores sociales.

Es así fundamental que, en esta etapa, la Comisión trabaje con los Estados para apuntalar el diseño y la puesta en práctica de políticas públicas en cumplimiento de su obligación de adoptar medidas orientadas a efectivizar condiciones de igualdad real. Cuanto mayor sea el desarrollo de la institucionalidad doméstica de conformidad con los términos de los instrumentos y estándares del SIDH, mayor será también el margen de autonomía que se reconozca al Estado y, consecuentemente, menor la intervención del sistema de protección regional (Abramovich 2011: 226).

La CIDH frente al cambio de época

Como se describe en la introducción de este libro, ya avanzado el último proceso de debate, la CIDH ocupó un lugar central en la discusión y adquirió el liderazgo de los intercambios a tal punto de alcanzar una reforma de su “Reglamento, Políticas y Prácticas” con el consenso incluso de varios de los Estados que habían impulsado los cuestionamientos iniciales. La posibilidad de prevenir futuras olas de críticas que puedan poner en riesgo su legitimidad, capital político y herramientas dependerá de la capacidad de la Comisión para liderar el análisis sobre su propia labor ante las condiciones actuales de los Estados de la región, que con razón pregonan su diferencia con las dictaduras del pasado o las frágiles transiciones que las sucedieron. Encarar y sustanciar la

38 Entre aquellas garantías político-institucionales pendientes se destacan, por ejemplo, las estructuras que conforman los llamados “Mecanismos nacionales de prevención de la tortura”, en cumplimiento de las obligaciones que emanan del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, de las Naciones Unidas. En 2012, con la sanción de la Ley 26827, el Estado argentino cumplió con su obligación de crear el Mecanismo, pero aún sigue pendiente su puesta en marcha.

reflexión sobre su funcionamiento será una condición para discutir con otros actores del sistema —Estados, víctimas y organizaciones sociales— las medidas que contribuyan a fortalecer aún más su abordaje de las variadas problemáticas de derechos humanos que hoy aquejan al continente.

La CIDH hace tiempo que viene adaptando sus temas de trabajo y el uso de sus herramientas de acuerdo con los cambios de época. Que en pleno ejercicio de su autonomía e independencia se plantee la posibilidad de evaluar su agenda prioritaria, métodos de trabajo y alianzas principales teniendo en cuenta la disparidad en la naturaleza de las violaciones que hoy trasuntan la región, puede contribuir a robustecer su capacidad. Ello, no solo a la hora de disponer reparaciones frente a violaciones ya consumadas, sino, principalmente, de prevenir nuevas vulneraciones.

Con el objetivo de contribuir a esa reflexión, a continuación se dejarán planteados algunos de los posibles ejes de lo que podría constituir una estrategia proactiva de la Comisión tendiente a evitar nuevos escenarios de riesgo para su competencia. Se trabajan aquí diversas cuestiones, teniendo en cuenta no solo cómo la CIDH puede mejorar su respuesta a las violaciones que hoy caracterizan al hemisferio, sino también la necesidad de enfatizar las obligaciones de los Estados.

En primer lugar, se esboza una mirada sobre los métodos y las formas con los que se cuenta para la generación de diagnósticos sobre las principales problemáticas y la definición de prioridades de agenda y planificación estratégica. Se trazan también algunas líneas sobre cómo puede repensarse la presunta tensión entre el rol político y el cuasi jurisdiccional de la CIDH. Luego, se abordan algunos de los refuerzos que puede merecer la agenda temática de la Comisión. Finalmente, se llama la atención sobre la urgente y necesaria puesta en marcha de una nueva estrategia de alianzas por parte del organismo de protección regional.

Sería ingenuo pensar que este camino despejará confrontaciones entre el sistema y los Estados. Aun así, es posible que contribuya a generar condiciones para diferenciar entre críticas o planteos genuinos sobre la agenda, métodos de trabajo y relaciones principales de la CIDH, de aquellos otros que se propongan debilitar las posibilidades de intervención del organismo con miras a invisibilizar violaciones de derechos. Los planteos que

estuvieron presentes en el debate respondieron a ambas lógicas. Si la propia CIDH avanza y lidera una reflexión crítica sobre su agenda, metodología y relaciones, estará en mejores condiciones para evitar que, en el futuro, planteos de la segunda clase puedan siquiera pretender escudarse bajo el rótulo de “fortalecimiento” del sistema.

Algunas propuestas para repensar la labor de la CIDH

La realidad del hemisferio americano enfrenta a la CIDH con situaciones disímiles. Por un lado, persisten violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y sus trasfondos se han complejizado: graves violaciones involucran a más de un Estado, como la vulneración de los derechos de las personas migrantes en la frontera, y se ampliaron las cadenas de responsables para incluir con frecuencia a actores no estatales, entre otros fenómenos. Por otro lado, para aquellos escenarios que responden a *patrones estructurales de violación de derechos*, puede ser importante reevaluar la caja actual de herramientas de la CIDH.

La coexistencia de violaciones que merecen un abordaje distinto demanda que la Comisión refina sus diagnósticos y agenda, e imprima un carácter estratégico a su planificación y, en consecuencia, a sus acciones y respuestas. Una reflexión que procure realmente fortalecer sus capacidades de acción frente a realidades dispares requerirá una interpelación efectiva a los Estados sobre los niveles de acatamiento certero de la llamada “obligación de adoptar medidas”, prevista en el artículo 2 de la Convención Americana. Para lograr impacto sobre patrones estructurales de violaciones de derechos humanos en el contexto de las democracias en América Latina, la CIDH debe reforzar el análisis de las debilidades centrales de políticas públicas, que confluyen en la vulneración de derechos fundamentales.

La Comisión cuenta con un caudal significativo de información sobre algunas dimensiones de los principales problemas que aquejan a la región. Lo que no puede afirmarse es que haga hoy el mejor uso posible de esos datos en virtud de la utilización de sus diversas herramientas. Por ello, parte de esta reflexión podría conducir a repensar cómo la CIDH puede mejorar la obtención, sistematización y el análisis de la información sobre puntos

nodales de aquellos patrones estructurales para, luego, concebir las acciones más eficaces en su respuesta.

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 mejores diagnósticos sobre los principales problemas de derechos humanos que presenta la región y el diseño y ejecución de una adecuada estrategia de abordaje, con la virtud adicional, a través de las relatorías temáticas, de proveer marcos para la identificación de problemáticas que caracterizan la situación de ciertos grupos cuyos derechos han sido histórica y sistemáticamente vulnerados. En la actualidad, la CIDH ya hace un uso valioso de la información que recoge a través de sus diversas herramientas de trabajo. De todas maneras, es relevante preguntarse si es posible potenciar y articular aún más estos dispositivos y canales para captar y actualizar periódicamente con mayor riqueza y profundidad conocimientos para elaborar diagnósticos precisos sobre las principales violaciones que suceden en la región, y poder concebir respuestas adecuadas en función de las distintas realidades.

En el pasado, la CIDH supo atravesar procesos de planificación estratégica. El último concibió líneas de trabajo hasta 2015.³⁹ En esta nueva etapa, y superado el escenario de riesgo que significó el “proceso de fortalecimiento”, puede ser pertinente que la Comisión revise las bases, las fuentes y la metodología utilizadas para sustentar el diseño de su último plan estratégico y genere un nuevo tipo de ejercicio que, en diálogo con los distintos actores del sistema, le permita identificar las principales problemáticas y plantear nuevas formas de abordaje. Generar una dinámica de discusión en torno a la agenda y prioridades de la CIDH que dé lugar a otras voces, pero desde ya, en virtud de su autonomía e independencia resguarde su decisión última, puede ser un paso útil en un camino de relegitimación.

Dado el momento histórico, una cuestión clave es cómo acompañar a los Estados en la tarea de prevenir nuevas violaciones. Encarar una fuerte estrategia en este sentido permitiría, por fin, honrar la lógica detrás de la noción de *garantías de no repetición*

39 Véase CIDH, Plan Estratégico 2011-2015. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf>

que la Corte IDH ha sabido forjar y que debería ser tomada más en serio por los Estados democráticos.

Para el trabajo cotidiano de la CIDH, un insumo importante será el planteo de una nueva dinámica de recopilación y procesamiento permanente de información para la ejecución de su nueva planificación estratégica. Una medida de este tipo podría acarrear la necesidad de repensar los esquemas actuales de distribución del trabajo en la Secretaría Ejecutiva, así como reevaluar la pertinencia y el uso que hoy se da a varias de sus herramientas. Por ejemplo, podría plantearse cómo aumentar el impacto y valor agregado de las audiencias de situación general que realiza durante los periodos de sesiones. Las audiencias hacen un indudable aporte al visibilizar determinadas problemáticas a través de la atención que reciben de la prensa y, en consecuencia, por un tiempo, contribuyen a colocar temas en agenda. Sin embargo, es posible y necesario pensar cómo articular esta herramienta con otras de la CIDH, de modo de refinar diagnósticos sobre las características particulares de las violaciones que, por ejemplo, aquejan a ciertos grupos en distintos países, así como insistir y trabajar con los Estados para procurar respuestas cada vez más adecuadas.

Lograr un mejor uso de estos espacios demanda a su vez mayores exigencias para las organizaciones usuarias del sistema, que también deben reflexionar acerca del mejor aprovechamiento de estos espacios, sostener en estas instancias agendas de trabajo que alienten diálogos periódicos sobre una temática con la CIDH, y evitar así que los efectos de sus intervenciones resulten aislados en uno o dos momentos del año.

Más allá de la enorme relevancia que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión tiene para la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y su papel fundamental en la consolidación y el desarrollo del sistema democrático, los temas que abordan el resto de las Relatorías también merecen una atención significativa por parte de la CIDH. Por esta razón, es deseable que la Comisión encare un proceso de planificación estratégica en cada uno de los temas que ha decidido que merecen especial atención como para constituir una unidad o relatoría temática y, en consecuencia, se proponga identificar los recursos materiales y profesionales para llevar adelante su tarea

con la calidad que hoy puede hacerlo la Relatoría Especial de Libertad de Expresión. Es importante que la CIDH determine, por ejemplo, las condiciones que permitirían que todas las relatorías elaboren y publiquen un informe anual con las características que actualmente tiene el de la Relatoría Especial, herramienta que ha demostrado ser efectiva y útil. A fin de materializar estos nuevos esfuerzos resulta imprescindible que los Estados asuman la responsabilidad de proveer los fondos necesarios para que la totalidad de las relatorías, grupos de trabajo y unidades puedan operar con la calidad que requieren.

La reflexión también debe enfrentar a la CIDH con el desafío de evaluar cómo hacer un mejor uso de los insumos con los que incluso hoy ya cuenta. A lo largo de los años, la CIDH ha elaborado y publicado informes temáticos en los que se desarrollan y sistematizan profusos estándares que, en muchos casos, solo llegan a honrar bibliotecas. Es importante concebir una estrategia para trabajar con los Estados en la aplicación, a cada realidad particular, de los estándares genéricos que se han trazado, así como de aquellos temas que serán objeto de nuevos informes.

Un ejemplo es la experiencia del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos⁴⁰ de 2009. El documento fue producto del trabajo coordinado entre la CIDH y diversas organizaciones de toda la región alrededor de una problemática de gran actualidad y relevancia. Sin embargo, luego de su publicación no se identificó una estrategia de visibilización y discusión con los Estados y órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que permitiera alcanzar consensos y compromisos necesarios para que los estándares allí desarrollados fueran incorporándose a las medidas y políticas nacionales. Este tipo de evaluación muestra la necesidad de que en una nueva planificación se considere la importancia de comprometer a los Estados en el proceso de desarrollo e implementación de sus informes temáticos y delinear así una ruta de incidencia en las distintas materias en las que la CIDH decida priorizar sus esfuerzos. Para ello, los propios Estados deben estar dispuestos a encarar un diálogo

40 CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

serio en este sentido. El impacto de este trabajo siempre va a depender de que estén dadas las condiciones a nivel local para que la CIDH pueda realizar aportes. Las democracias de la región deberían estar a la altura de esta oportunidad, si la asumieran como un aporte y no como una amenaza.

Otra labor que demanda mayor atención de la CIDH es el desarrollo y la efectiva ejecución de herramientas internas de reclamo. Si bien el SIDH cuenta con diversos y asentados estándares en materia de tutela judicial efectiva, resulta pertinente proponer un relevamiento que compile la información disponible y que procure recabar la faltante sobre la existencia y eficacia de remedios judiciales domésticos. En atención a los déficits que hoy enfrenta la Comisión para tramitar en tiempo razonable todas las peticiones que recibe, puede ser útil concentrar algunos esfuerzos en verificar con más precisión y periodicidad las instancias internas de reclamo. A mediano o largo plazo, ello podría redundar en que muchos casos que hoy llegan al SIDH por la inexistencia o ineficacia de este tipo de acciones judiciales logren por fin una respuesta en los propios Estados nacionales.

Algunas de las consideraciones hasta aquí planteadas podrían conducir a pensar que se procura incentivar especialmente el llamado rol de *promoción*, por sobre el rol de *protección* de la CIDH. Como se explica a continuación, no es eso lo que se propugna sino que ambas labores se articulen a partir de una interpretación más sofisticada de sus contenidos e implicancias a la luz de la situación actual de la región.

La falsa dicotomía entre el rol político y el cuasi jurisdiccional⁴¹

En sus orígenes, la Comisión fue concebida como un órgano político destinado a la promoción de los derechos humanos en la región.⁴² Con la adopción de la CADH, se consagró su función de tutela de derechos, y se estableció una interesante sinergia entre su rol de monitoreo e interacción política con los Estados, y

41 Una versión anterior de las consideraciones que se incluyen en este apartado fue trabajada por Bascary, Kletzel y Chillier (2012).

42 Véase 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, OEA/Ser. C/II.5, pp 4-6.

su actuación en peticiones frente casos que no contaron con una adecuada respuesta local.⁴³ Estas funciones no deben entenderse excluyentes u opuestas, sino complementarias. El desafío de balancear ambas 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 hemisferio exigen un abordaje que trascienda las soluciones que puedan fijarse en casos particulares. Por eso, aquellas visiones que sostienen que el SIDH debe encaminarse hacia una lógica exclusivamente jurisdiccional⁴⁴ pierden de vista que el litigio de casos es solo una herramienta en una caja más rica y compleja para la efectiva vigencia de los derechos humanos.

En América Latina, las democracias tienen que hacer frente al legado de las dictaduras y los conflictos armados internos que caracterizaron largos periodos pero también a los efectos sobre la vigencia de derechos de las políticas neoliberales que se aplicaron durante los años noventa. Hoy, los Estados de derecho, para ser tales, deben revertir situaciones de desigualdad estructural que demuestran que existe un largo camino por recorrer para el establecimiento de democracias sustantivas, y destinar esfuerzos para reparar y resolver las necesidades particulares que presenta parte de su población, tales como las mujeres o los pueblos originarios. Las instituciones públicas deben superar limitaciones 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 cada vez más evidentes tensiones que ciertas decisiones sobre desarrollo económico representan para el goce de los derechos humanos en la región.

Que la CIDH se constituya como 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

43 Véanse los artículos 41 y 44 a 51 de la CADH.

44 Como en su momento ocurrió con el Sistema Europeo de Derechos Humanos al adoptar el Protocolo 11 a la Convención Europea de Derechos Humanos que entró en vigor en noviembre de 1998.

fundamental que los distintos actores del sistema acompañen y respalden la importancia de estas dinámicas de trabajo complementarias. Los Estados deben revalidar y actualizar los márgenes de algunos acuerdos fundacionales del sistema. Las organizaciones sociales deben poner atención y darse los espacios para reflexionar sobre el potencial de las herramientas políticas para la protección y promoción de los derechos humanos y trazar sus estrategias en consecuencia.

Un sistema subsidiario de protección de derechos humanos debe combinar adecuadamente sus tareas de tutela y promoción. Mucho se ha trabajado para que, a partir del litigio de casos individuales, se adopten medidas de no repetición que habiliten 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 las víctimas de violaciones 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. 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.

Un desafío pendiente para todos los actores involucrados con el SIDH es analizar el modo en que son acogidos en las normas y prácticas de cada Estado los principios, las reglas y los estándares que aportan mayor claridad a las obligaciones en materia de derechos humanos. Por un lado, los Estados deben comprometerse con la generación de marcos institucionales para la recepción local de los resultados que emerjan del ejercicio de las herramientas políticas. Por otro, la CIDH debe concebir estas acciones a partir de una planificación estratégica que tenga en cuenta estas limitaciones y disponga mecanismos específicos al respecto. Así como disponer esfuerzos para evaluar con 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.

Estas ideas constituirán solo expresiones de deseo si no van acompañadas por parte de los Estados miembros de la OEA de la adecuada provisión de recursos para que el círculo virtuoso entre las distintas competencias de la CIDH pueda ejecutarse.

En la medida en que las políticas públicas incorporen paulatinamente los estándares de derechos humanos y mejoren la satisfacción de derechos para la población general, el uso del sistema de peticiones individuales quedará circunscrito a identificar y abordar aquellas barreras estructurales o formas de vulneración emblemáticas en las que resulta imperioso que la CIDH haga uso de su mandato cuasi jurisdiccional.

El derecho internacional de los derechos humanos se ha caracterizado por su dinamismo, lo que implica que el 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 original para responder a las demandas actuales. En este esquema, las actividades de diálogo y de trabajo conjunto son centrales para fortalecer la subsidiariedad del sistema de tutela. Pero explorar esta posibilidad solo puede tener sentido si se parte de un compromiso firme y genuino de los Estados miembros de la OEA.

Por un lado, no es viable pensar que la CIDH, como puerta de acceso al Sistema, pueda procesar las masivas violaciones de los derechos humanos de la región mediante el tratamiento de casos individuales. Por el otro, si solo se dedicara a su rol político de promover políticas respetuosas y fortalecer mecanismos internos de protección de derechos humanos, el sistema se quedaría sin una herramienta esencial como es su capacidad de sancionar a un Estado por la violación de un derecho y dar el mandato para repararlo. Entonces, la relación entre las funciones política y cuasi jurisdiccional de la CIDH debe regirse por una tensión virtuosa en la que los casos particulares, además de aportar reparación a las víctimas, sirvan para identificar problemas estructurales, y fortalezcan así el rol político de generar capacidad estatal para prevenir violaciones.⁴⁵

45 Es posible encontrar referencias a diversos casos emblemáticos que lograron resolver esta tensión en CELS (2013: cap. VI).

Algunos desafíos para la agenda temática⁴⁶

En el reciente proceso de debate sobre el SIDH, algunos Estados criticaron la agenda temática de la Comisión porque consideraron que presenta un mayor análisis y tratamiento de las violaciones de derechos civiles y políticos, en detrimento de los económicos, sociales y culturales. La Comisión respondió con rapidez a esta objeción, a través de la creación y puesta en marcha de la nueva Unidad sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Unidad DESC) y su posterior jerarquización como Relatoría Especial, desde fines de 2015.⁴⁷ La priorización de este espacio y, en consecuencia, el impacto que pueda tener, no necesariamente librerá de tensiones a las relaciones de la CIDH con aquellos Estados que elevaron esta crítica. Está por verse cómo aquellos Estados lidiarán con las críticas que sus políticas sociales pueden merecer, una vez analizadas bajo el tamiz de los derechos humanos.

Cualquier reflexión que se proponga sobre la agenda temática de la Comisión no puede desconocer que su labor en materia de derechos económicos, sociales y culturales ocupó un papel clave en el origen y centro de las discusiones de estos últimos años, y que ello sucedió de un modo que puede ser considerado como paradójico. Por eso, a continuación se plantean algunas líneas sobre la importancia de potenciar la oportunidad estratégica que representa la Unidad DESC para robustecer la agenda temática de la CIDH.

Mientras el inicio del proceso de reforma puede remontarse a decisiones de la Comisión que cuestionaron megaproyectos de desarrollo impulsados en países del sur en función de sus implicancias sobre la vigencia de derechos sociales fundamentales,⁴⁸

46 Una versión anterior de los contenidos de este apartado puede encontrarse en Kletzel (2013).

47 La creación de la Relatoría Especial fue anunciada por la CIDH el 3 de abril de 2014. Su creación está sujeta a que la CIDH pueda recaudar los fondos suficientes para su puesta en marcha. Con su materialización, la CIDH pasaría a contar con dos Relatorías Especiales, es decir, a cargo de expertos seleccionados por concurso por la Comisión y no ya por uno de sus miembros, como es el caso de las otras relatorías temáticas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/034.asp>

48 En particular, la decisión de la CIDH de dictar medidas cautelares por las que solicitó a Brasil suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte e

los Estados que encabezaron las críticas más profundas al trabajo de la Comisión destacaron una y otra vez que el mecanismo no prestaba suficiente atención a la promoción y protección de los DESC. Esta objeción llevó a la CIDH a crear la Unidad a fines de 2012. Más allá de las motivaciones políticas que pudieran explicar este requerimiento por parte de algunos Estados, tras la definición de la propia CIDH de poner en marcha e incluso luego jerarquizar este espacio temático, se presenta una oportunidad estratégica para el desarrollo de los DESC en el sistema regional.

En primer lugar, es importante que la Comisión capitalice este escenario para establecer mejores y más frecuentes canales de diálogo con los Estados sobre los modelos y programas de desarrollo económico y su impacto en el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos. Ello resultará, desde ya, esencial para su coordinación y apoyo a la labor del Grupo de Trabajo encargado del análisis de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador.⁴⁹

Esta línea de trabajo permitirá, a su vez, profundizar la reflexión y capacidad de respuesta de la CIDH ante las realidades y los derechos de determinados sectores que hasta ahora no han

impedir la realización de cualquier obra material de ejecución, hasta que se lleven adelante ciertos procesos de consulta con las poblaciones indígenas potencialmente afectadas por la obra. Véase MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la cuenca del río Xingu, Pará, Brasil. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm>

49 El "Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador" se creó en junio de 2010. Tiene a su cargo analizar los informes periódicos que deben ser presentados por los Estados parte relativos a las medidas progresivas que se hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el Protocolo, conforme a su artículo 19 y las "Normas para la confección de los informes" aprobadas por la Asamblea General de la OEA. De conformidad con lo decidido por dicha Asamblea en su Resolución AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07), el Grupo de Trabajo (GT) está integrado por un experto independiente, un miembro de la CIDH designado al efecto y tres expertos gubernamentales, con equitativa distribución geográfica. El GT elaboró el documento "Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador" (OEA/Ser.L/XXV.2.1, diciembre 2011), realizado a partir de las normas y los lineamientos presentados por la CIDH, que fue elevado a consulta a los Estados y la sociedad civil en dos agrupamientos de derechos. El proceso concluyó en diciembre de 2013, cuando el Consejo Permanente aprobó la resolución relativa al segundo agrupamiento de derechos. Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-489/13

contado con una consideración especial por parte de los órganos del sistema como, por ejemplo, las comunidades campesinas.⁵⁰ Prestar especial atención a estas realidades particulares puede abrir un escenario para que la CIDH logre establecer nuevas alianzas con actores y movimientos sociales, imprescindibles para expandir sus fuentes de sustentación y legitimidad. La necesidad de extender sus contactos en esta temática no se reduce a los actores sociales. También resulta esencial diversificar relaciones con las agencias responsables del diseño e implementación de políticas sociales dentro de cada Estado.

Es probable que el análisis sobre desarrollo y derechos humanos desemboque en el tratamiento de algunos temas de gran actualidad y que aún merecen intensa problematización para el goce y ejercicio de esos derechos, como el rol de las empresas en la vulneración de los DESC y las obligaciones extraterritoriales de los Estados en la materia.

En paralelo, el trabajo de la actual Unidad y próxima Relatoría Especial puede resultar clave para saldar una deuda histórica del SIDH con la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Pese a los litros de tinta que la doctrina ha desparramado sobre los alcances del artículo 26 de la Convención Americana⁵¹ y de su Protocolo Adicional en materia de DESC, la jurisprudencia de los órganos del SIDH no ha logrado saldar sus debates interpretativos. Tan es así, que la Corte IDH parece estar aún lejos de considerar violaciones autónomas a ese artículo o a disposiciones específicas del Protocolo de San Salvador.

50 En las sesiones de octubre de 2013, la CIDH llevó adelante una audiencia sobre la situación de los DESC de los campesinos en América Latina. La audiencia fue concedida tras la solicitud de la Organización Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC, Vía Campesina) y del CELS. Véase el anexo del Comunicado de cierre de las sesiones, en el que se incluyen consideraciones de la Comisión en torno a la audiencia. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp>. El video de la audiencia está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/149/2martes29b.asp>. Véase también, CELS, Situación de los DESC de las y los campesinos en América Latina. Disponible en: http://cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&leng=es&ess=46&idc=1701_

51 La única disposición que se refiere a los DESC en la CADH está contenida en el capítulo III y su solitario artículo 26.

Las lecciones sobre justiciabilidad de los DESC que se observan en diversos estrados judiciales nacionales del hemisferio, y los pasos que se han dado en el sistema universal, en el que tras décadas de discusión por fin ha entrado en vigencia un mecanismo de peticiones individuales en materia de derechos sociales, demuestran que el SIDH se debe una profunda reflexión en la materia. La creación de la Unidad/Relatoría DESC genera condiciones propicias para ello.

La CIDH cuenta con informes temáticos relativamente recientes⁵² que demuestran su interés en el tema y que podrán constituir una base para profundizar el análisis sobre las obligaciones estatales en materia de derechos sociales, la noción de desarrollo progresivo, la consecuente prohibición de regresividad, y la pertinencia y efectividad de las herramientas con las que cuenta hoy el sistema para el abordaje y la respuesta frente a las violaciones a los DESC. En este marco, será importante observar cómo incorpora y procesa el diagnóstico y los desafíos que se evidenciaron durante las Consultas Regionales de la Unidad DESC, realizadas durante 2013 en Buenos Aires y en 2014 en Bogotá.⁵³

52 Entre ellos cabe mencionar los informes titulados, "El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales", disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodescindice.sp.htm>, y "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales", disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Lineamientos.pdf>

53 La primera consulta se hizo el 9 de mayo de 2013. El CELS y Dejusticia colaboraron con la CIDH en la elaboración de la agenda y la identificación de actores relevantes en la materia. Durante la jornada se discutió sobre los desafíos que enfrenta la región, los aspectos sustantivos en los que debería enfocar su trabajo la Unidad, la relación con la sociedad civil y los movimientos sociales, los actuales métodos de trabajo y el abordaje de los aspectos sustantivos en materia de DESC. De la consulta surgió la necesidad de que la Unidad aborde temas como la relación entre proyectos de desarrollo y derechos humanos, la protección de defensores de DESC, las obligaciones extraterritoriales de los Estados por el accionar de empresas transnacionales en otros países, el acceso a la tierra y la necesidad de un trabajo regional en red que permita responder a la complejidad de las violaciones de los DESC. Se destacaron los desafíos estratégicos a los que tendrá que enfrentarse la nueva Unidad: la necesidad de ampliar los actores con los que establece alianzas y diálogos, en particular los movimientos sociales; la necesidad de inclusión de las agencias responsables de las políticas sociales en los diálogos con los Estados; la relación con el Grupo de Trabajo para el mecanismo de informes previsto en el Protocolo de San Salvador; las sinergias entre la unidad y las demás

El desafío de trabajar con mayor profundidad la temática no solo será de la CIDH, sino de los actores del sistema en general. Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales que presenten sus demandas ante el SIDH también tienen un rol clave en el diseño de estrategias que puedan dar lugar a debates profundos con los Estados sobre el alcance del goce y ejercicio de los DESC en la región. Por su parte, los Estados que tanto han bregado porque los órganos del mecanismo regional presten especial consideración a los derechos sociales deberán estar a la altura de las circunstancias y demostrar si tras la crítica a la agenda de la Comisión, había una intención real de apuntalar la vigencia de los DESC en el hemisferio.

Una estrategia de diversificación de relaciones

Otro cuestionamiento legítimo que estuvo en el centro de los debates recientes y que merece la atención de la CIDH se relaciona con quiénes son los actores sociales que logran llegar y tener un diálogo permanente con el mecanismo. Problematizar esta cuestión es importante para que la Comisión pueda generar alianzas que redunden en diagnósticos más cercanos a las principales afectaciones de distintos grupos y, en consecuencia, en mejores maneras para su tratamiento, monitoreo y garantía de no repetición.

Los cambios que han tenido lugar en los últimos años en América Latina no solo involucran transformaciones tales como el paso de Gobiernos autoritarios a democráticos con distintos

relatorías temáticas de la CIDH, entre otros.

En 2014, y en seguimiento a esta actividad, la Unidad decidió organizar una Segunda Consulta Regional, con miras a contribuir a profundizar sus decisiones de agenda estratégica. Nuevamente, la CIDH decidió confiar la coorganización del evento al CELS y Dejusticia. De este modo, el 25 de abril de 2014, se llevó a cabo la II Consulta Regional de la Unidad DESC de la CIDH, esta vez a cargo del comisionado Paulo Vannuchi, en la sede de la Universidad de los Andes, en Bogotá. La reunión contó con representantes de movimientos sociales, sindicatos, afrodescendientes, indígenas, comunidades campesinas, organizaciones de derechos humanos y académicos. Los temas más sustantivos de la consulta tuvieron que ver con las políticas públicas y los DESC, y la relación entre desarrollo e inclusión social desde una perspectiva de derechos humanos. Este espacio fue importante para actualizar los temas que se consideran prioritarios en la labor de la Unidad y avanzar en la definición del perfil de la futura Relatoría Especial sobre DESC. En agosto de 2014, la CIDH, con el apoyo de Fundar, llevó a cabo una tercera consulta, esta vez dirigida a organizaciones sociales de México.

matices, sino también la consolidación y el mayor protagonismo de movimientos sociales que se han puesto a la cabeza del reclamo por la obtención y consolidación de derechos fundamentales de los más variados. La relegitimación de la CIDH solo vendrá de la mano del afianzamiento de nuevas alianzas con estos otros actores que han tenido hasta el presente un lugar dispar en el caudal principal de contactos y actores del sistema interamericano.

Por supuesto, lograr un mayor protagonismo y acercamiento de estos actores a la Comisión requiere que aquellos sectores de la sociedad civil que tradicionalmente han logrado canales fluidos de diálogo con el organismo cedan parte de su espacio e, incluso, ayuden a la CIDH a concebir y encarar una estrategia activa de diversificación y profundización de relaciones más allá del terreno conocido. A la vez, consolidar estas relaciones puede demandar un ajuste en los métodos de trabajo de la CIDH y su Secretaría Ejecutiva. Las características del actual liderazgo en ese espacio permiten pensar que este es un buen momento para avanzar en este camino.

A modo de conclusión

América Latina atraviesa un periodo de consolidación de sus democracias y de creciente atención a la problemática económico-social de las mayorías populares. De todas maneras, queda aún mucho por hacer para que los Estados de hoy puedan superar situaciones estructurales de exclusión y desigualdad.

En esta etapa, 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, por el contrario, debe diversificarse. Prestar mayor atención a la faz sustantiva del principio de subsidiariedad debe conducir a remarcar las obligaciones positivas de los Estados nacionales y con ello generar una estrategia de trabajo en la que se inviertan importantes esfuerzos en el desarrollo de garantías político-institucionales para el resguardo de derechos fundamentales.

Que la Comisión se proponga una agenda activa y propositiva en este sentido es fundamental para su fortalecimiento. Ello será esencial en atención al enorme valor que ha significado y significa el trabajo de la CIDH para la protección y garantía de los derechos de los pueblos del Hemisferio.

Referencias

Abramovich, Víctor. 2009. "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista Sur*, 11.

Abramovich, Víctor. 2011. "Autonomía y subsidiariedad: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales", en *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coord. Rodríguez Garavito. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Bascary, Lourdes, Gabriela Kletzel y Gastón Chillier. 2012. "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: entre el rol político y el cuasi jurisdiccional". *Aportes DPLF. Reflexiones para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.dplf.org/uploads/1332509827.pdf>

Carbonell, M. 2013. *Derechos fundamentales y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Carozza, P. 2003. Subsidiarity as a structural principle of international human rights law. *The American Law Journal*, 97: 38.

CELS. 2013. "Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos. El futuro del Sistema Interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina", en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CELS. 2013. *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Diamint, Rut y Laura Tedesco (coords.). 2013. *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*. Madrid: Catarata.

Helfer, Laurence. 2008. "Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime". *The European Journal of International Law*, 19, (1).

Kletzel, Gabriela. 2013. "La Unidad DESC: una oportunidad estratégica para la CIDH". *Ideele*, 232. Disponible en: <http://www.revistaideele.com/ideele/revista/232>

Linz, J. y T. González. 1990. Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* No. 51: 7-33

Medina Quiroga, Cecilia. 2003. *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido*

proceso y recurso judicial. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Melish, Tara. 2009. "From Paradox to Subsidiarity: The United States and Human Rights Treaty Bodies". *The Yale Journal of International Law*, 34: 389.

Moravcsik, Andrew. 2000. "The Origins of International Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe". *International Organizations*, 54: 217.

O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (eds.). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Pásara, L. 2010. "Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance", en *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (vol. I) Universidad Nacional Autónoma de México: 371-419

Taiana, Jorge. 2013. "The Legacy and Current Challenges of the Inter-American Commission on Human Rights". *Human Rights Brief* 20 (2): 42-45. Disponible en: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/hrbrief/vol20/iss2/8/>

Capítulo 6

El elefante en la sala.

El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano

Nelson Camilo Sánchez

Laura Lyons Cerón¹

Centro de Estudios de Derecho, Justicia
y Sociedad (Dejusticia)

1 Queremos agradecer la generosa orientación metodológica que recibimos de Miguel La Rota y Carolina Villadiego, del Área de Sistema Judicial de Dejusticia, para adelantar esta investigación, así como sus comentarios sobre borradores preliminares de este texto.

Resumen

231

En los últimos años ha aumentado significativamente el número de peticiones presentadas ante el sistema interamericano de derechos humanos. Este incremento en la demanda 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. En consecuencia, el sistema de peticiones y casos individuales enfrenta actualmente un alto nivel de congestión, que hace que los peticionarios tengan que esperar más de diez años para obtener una decisión por parte de la Comisión Interamericana. Este capítulo aborda este problema, presentando en primer lugar el estado actual del sistema de peticiones y casos. Para esto, el capítulo describe el flujo de las peticiones y casos recibidos entre el 2002 y el 2013, desde que entran al sistema, hasta que obtienen una solución de fondo por parte de la Comisión o la Corte. Igualmente, el capítulo presenta el tiempo promedio de espera entre cada paso del procedimiento para cada petición, para las peticiones recibidas anualmente y para la totalidad de peticiones recibidas entre 2002 y 2013. En segundo lugar, el capítulo evalúa las estrategias pasadas tomadas para combatir este atraso, enfocándose principalmente en la evaluación de las metas y proyecciones contenidas en el Plan Estratégico 2011-2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A partir de estos resultados, el capítulo contiene una serie de conclusiones y recomendaciones sobre posibles medidas que permitirían enfrentar el congestionamiento procesal.

El elefante en la sala. El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano

Introducción

Históricamente, el sistema interamericano de derechos humanos ha sido considerado como el “último recurso de justicia” de las víctimas de violaciones de derechos humanos en las américas (Abramovich 2008: 9). Los distintos mecanismos a través de los cuales los órganos de derechos humanos han cumplido esta labor de justicia han sido variados y, con el tiempo, han evolucionado tanto en sus aspectos procesales como en su estrategia de aplicación. Como parte de esta evolución, el sistema de casos y peticiones individuales ha tomado una especial centralidad en las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).² Hoy en día, para la CIDH, el sistema de petición individual es uno de los pilares de su trabajo (CIDH 2013a: 1).

A su vez, el impacto de la tramitación de casos en el sistema interamericano ha sido profundo en la conformación de las actuales democracias nacionales. Los casos y litigios no solamente han servido como mecanismo para dar una respuesta a las víctimas de los casos, sino además han sido fundamentales para la fijación de estándares normativos de comportamiento estatal en diversas materias. Gracias a estos profusos desarrollos, algunos expertos hablan hoy en día de un derecho común interamericano que se basa en los estándares de la Comisión y la Corte IDH, que no solo ha contribuido a afianzar el derecho internacional de los derechos humanos, sino que tiene características regionales propias, en algunos casos más avanzadas que las universales.

Pero, al mismo tiempo, la evolución y el éxito del sistema de peticiones y casos ha dado lugar a una expansión de la demanda que parece haber rebasado la capacidad institucional de respuesta.

2 Para la CIDH, el “*sistema de petición individual* comprende todos los procedimientos creados por los instrumentos interamericanos para la defensa de los derechos humanos: peticiones y casos, medidas de protección, solicitudes de información del artículo 41 de la Convención Americana y procedimientos del artículo XIV de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas”. A su vez, el “*procedimiento de petición*” es aquel relacionado con las peticiones y casos, el cual se divide en cuatro etapas: estudio inicial, admisibilidad, fondo y seguimiento (CIDH 2011: 5). En este capítulo usaremos el término sistema de peticiones individuales en este último sentido restringido.

Año tras año las denuncias crecen a un ritmo exponencial, mientras que los órganos del sistema, o se mantienen con la misma capacidad o, peor aún, se achican. Existe un proceso contradictorio y que genera una enorme tensión: entre mayor demanda de justicia llega al sistema, menores son los recursos que existen para enfrentarla. Esto ha dado lugar, como es de esperarse, a un profundo retardo procesal en la capacidad de respuesta del sistema.

Nada de lo dicho en este diagnóstico es nuevo. Es un tema que ronda el sistema desde hace años. A pesar de las denuncias, de los debates, de las soluciones propuestas y de las estrategias iniciadas para contrarrestar esta situación, la crisis del sistema de peticiones y casos se ha profundizado a lo largo de los años.

El objetivo de este capítulo es presentar el estado actual del sistema de peticiones y casos, haciendo una evaluación de las estrategias implementadas por la CIDH en años recientes para combatir el atraso procesal. A partir del estudio de la información disponible sobre el sistema de casos durante el periodo 2002-2013, se analizará la evolución del sistema y se planteará el panorama actual. Al mismo tiempo, en este capítulo se analizarán los resultados del plan de combate al atraso procesal lanzado en 2007 por la CIDH y de la ejecución del Plan Estratégico 2011-2015, en lo relacionado con el sistema de peticiones y casos. Finalmente, el capítulo cerrará con algunas recomendaciones basadas en los hallazgos encontrados en esta investigación.

Un panorama global del sistema de peticiones

¿Cómo funciona el sistema de peticiones y casos?

La CIDH ha segmentado el procedimiento del sistema de petición individual en cuatro etapas: estudio inicial, admisibilidad, fondo y seguimiento de cumplimiento de las recomendaciones.

Estudio inicial: a través del estudio inicial se determina si la petición reúne los requisitos exigidos por el artículo 28 del Reglamento de la Comisión. Es decir, si concurren los elementos que caracterizan una posible violación de los derechos humanos, si se agotaron los recursos de la jurisdicción interna y si se cumplieron las formalidades previstas en el Reglamento. Esta etapa, que inicia con la recepción de la petición por parte de la Comisión, se desarrolla ante el Grupo de Registro, que es una sección de la

Secretaría Ejecutiva de la Comisión creada en 2007.³ También participan supervisores de dicha Secretaría y la Comisión a través de memorandos de consulta, dirección y evaluación general de las peticiones recibidas. Es importante anotar que si bien el registro se encarga de realizar el estudio, la aceptación para trámite de una petición es realizada por un grupo de abogados senior de la Secretaría encabezado por la Secretaria Ejecutiva Adjunta. A este grupo se le conoce como el grupo de Admisibilidad de Peticiones (GRAP). Esto quiere decir que el registro plantea una propuesta de decisión, pero no la adopta. La petición solo es aceptada cuando el GRAP así lo aprueba.

Admisibilidad: luego de la aceptación para trámite de una petición, las partes pertinentes de la petición son transmitidas al Estado para que, en un plazo de tres meses, presente su respuesta a la petición. Luego de la respuesta del Estado, las partes pueden presentar observaciones adicionales por escrito o mediante una audiencia. Después de esto, la Comisión decide sobre la admisibilidad de la petición y elabora el informe correspondiente. La etapa de admisibilidad se desarrolla con la participación de oficiales de las Secciones Regionales,⁴ oficiales de apoyo a las Relatorías y supervisores de la Secretaría Ejecutiva.

Desde la apertura del caso, los asuntos están bajo la conducción de un Comisionado Relator, con el apoyo de cinco Secciones Regionales en la Secretaría Ejecutiva.⁵ Las secciones regionales tienen a su cargo las peticiones en admisibilidad y los casos de

3 De acuerdo con información de la CIDH, el Grupo de Registro está actualmente conformado por: 1 funcionario P01; 1 consultor; 1 becario; 2 asistentes administrativos G05; y 20 pasantes.

4 Las secciones regionales son: 1) Región Andina I: Colombia, Ecuador y Venezuela. 2) Región Andina II: Perú y Bolivia. 3) Región Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. 4) Mesoamérica: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Cuba. 5) Región de países de habla inglesa, portuguesa y francesa: Canadá, Estados Unidos, Brasil, Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

5 Estas secciones cuentan, según información de la CIDH, con 13 funcionarios: 1 funcionario de grado P3; 5 funcionarios P2; 2 funcionarios P1 con dedicación de tiempo completo; 1 funcionario P5; 2 funcionarios P4; 2 funcionarios P3 con dedicación de tiempo parcial. La información no establece cuántos y qué tipo de funcionarios pertenece a cada sección.

fondo y dan seguimiento a las recomendaciones y a la situación de los derechos humanos en sus respectivas áreas geográficas.

Según la CIDH, la consideración y deliberación de informes sobre admisibilidad requiere sustancial dedicación de los comisionados en forma presencial o por correo electrónico. Para esto, la Comisión puede constituir un grupo de trabajo sobre admisibilidad, compuesto por tres o más comisionados, para estudiar entre sesiones la admisibilidad y formular recomendaciones al pleno.

Fondo: posterior a su admisión, la petición se registra como caso y se da inicio al procedimiento en la etapa de fondo. Los peticionarios tienen desde ese momento cuatro meses para presentar sus observaciones sobre el fondo del asunto. Transcurrido este tiempo, el Estado cuenta con cuatro meses para presentar observaciones. Si la Comisión lo estima necesario, puede realizar una audiencia sobre el fondo del asunto. Posteriormente, se presenta la deliberación y voto por parte de la CIDH sobre el fondo del asunto y se realiza el informe respectivo.

En la preparación de proyectos de informe sobre fondo participan oficiales de las Secciones Regionales (distribuidas como se indicó en el apartado anterior), oficiales de apoyo a las relatorías y supervisores de la Secretaría Ejecutiva.

Solución amistosa: el Reglamento establece que la CIDH se pondrá en cualquier momento a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa del asunto. Antes de iniciarse el procedimiento de fondo, la Comisión fija un plazo para que las partes manifiesten si tienen interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa. Actualmente, la CIDH realiza este procedimiento a través del Grupo de soluciones amistosas,⁶ que se encarga de dar seguimiento, facilitar y apoyar a los comisionados respecto de peticiones y casos en los que las partes hayan decidido entrar en este tipo de procedimiento.

Seguimiento de recomendaciones: esta etapa inicia con la transmisión del informe sobre el fondo o la emisión del informe de solución amistosa a las partes. El objeto de este proceso es informar a los órganos políticos sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. Participan oficiales jurídicos

6 Este grupo está conformado por: 1 especialista en derechos humanos P04 de tiempo parcial; 2 especialistas en derechos humanos P01.

y supervisores de la Secretaría Ejecutiva, requiere sustancial dedicación de los comisionados en seguimiento y reuniones de trabajo.

Litigio ante la Corte IDH: a pesar de que desde la modificación Reglamentaria de 2009 en la Corte IDH se modificó el rol de la CIDH en los procedimientos contenciosos, este organismo continúa desarrollando actividades en la materia. En el procedimiento ante la Corte Interamericana participan los comisionados y el Secretario Ejecutivo a través de su función como delegados ante el tribunal para cada caso, oficiales del Grupo Corte⁷ y supervisores de la Secretaría Ejecutiva.

La realidad del sistema de peticiones y casos: un problema conocido y diagnosticado

El colapso del sistema de peticiones y casos ha sido un tema identificado y abordado tanto por los practicantes del sistema, como por estudios académicos. En su diagnóstico y causas generalmente se entremezclan los problemas y desafíos generales del sistema; entre ellos, la falta de recursos (Goldman 2009; Filipini 2008; Cavallaro y Brewer 2008), la poca transparencia de los órganos en publicar información contrastable (Centro de Derechos Humanos U. de Chile 2012), los problemas de acceso de las víctimas al sistema (Sánchez 2009; Cejil 2008), las limitaciones tecnológicas (Human Rights Clinic 2011), problemas de ineficiencia administrativa (Human Rights Clinic 2011; Dulitzky 2010), y problemas de implementación de las decisiones (Krsticevic 2007; Cejil 2008; Rodríguez y Kauffman 2014).⁸

La mayoría de referencias al tema del retardo procesal han sido, sin embargo, cuentas parciales a propósito de los datos sobre trámite publicados en los informes anuales de la CIDH. En la gran mayoría de casos, las deficiencias de la información han sido obstáculos insalvables para establecer series de datos

7 El Grupo de Corte está conformado por: 1 coordinador grado P03; 2 especialistas en derechos humanos en grado P02; 1 Asistente administrativo G05.

8 Estos problemas fueron objeto de amplia discusión durante el denominado proceso de "Fortalecimiento del sistema" y son objeto de capítulos específicos de esta publicación. Por ende, no los trataremos en detalle en esta sección. Más adelante se abordarán estos problemas en relación con el sistema de casos y peticiones.

consolidadas y mostrar tendencias, señalar el verdadero problema o establecer los cuellos de botella del procedimiento.

El estudio que más detalladamente ha abordado la cuestión (y el que más información por parte de la CIDH ha obtenido) fue publicado en 2011 por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas. La investigación mencionada realizó una exhaustiva investigación estadística en la que midió el congestionamiento y el retardo procesal en un periodo aproximado de una década. Además, tuvo en cuenta los recursos de personal y tecnológicos de la CIDH, sus marcos normativos y los cambios tanto reglamentarios como en sus prácticas y en su organización institucional interna. Finalmente, el estudio comparó el procedimiento de la CIDH con otras experiencias internacionales y locales, con el fin de trazar posibles paralelos para identificar buenas prácticas.

En líneas generales, el informe hizo énfasis en tres cuestiones. En primer lugar, la falta de financiamiento de la Comisión y su impacto en el sistema de casos. En segundo lugar, la división en etapas del procedimiento y la organización estructural de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. Finalmente, los procesos internos de la Comisión al manejar las peticiones y casos.

La investigación destacó varios avances sustanciales tanto en organización como en aumento de eficiencia y en racionalización de los procesos. No obstante estos avances, el diagnóstico del informe fue muy poco optimista. En primer lugar, anualmente existe un aumento en las peticiones recibidas que no es acorde con la capacidad de procesamiento de la CIDH, lo cual termina en una congestión que va en aumento. Producto de ello, a la fecha de corte del estudio (agosto de 2011) había 5.213 peticiones esperando una evaluación inicial, 1.137 peticiones a la espera de una decisión de admisibilidad y 515 pendientes de una decisión de fondo (Human Rights Clinic 2011: 27). Con base en el número de peticiones recibidas y la capacidad de la CIDH para procesarlas en 2011, el informe concluyó, entre otras cosas, que “el porcentaje total de casos y peticiones totalmente decididas o eliminadas de la lista de espera [era menor en 2011] que el de 1996” (p. 31). En consecuencia, a 2011 la Comisión estaba eliminando aproximadamente un 20 % menos de casos y peticiones de lo que hacía 15 años atrás.

La consecuencia directa de este congestionamiento es el retraso procesal. El estudio encontró que, para la época, en promedio

se requerían “más de cuatro años para obtener una resolución sobre la admisibilidad de una petición y casi dos años y medio más para obtener una decisión sobre el fondo del asunto, dejando a los peticionarios con un retraso procesal de un promedio de seis años y medio para obtener una decisión de fondo” (Human Rights Clinic 2011: 32). Haciendo una evaluación de las peticiones recibidas y procesadas entre 1996 y 2010, el informe concluyó que el retardo procesal promedio para cada tipo de decisiones (admisibilidad y fondo) se había incrementado progresivamente durante los últimos quince años (p. 33). De hecho, el informe menciona información recibida de la propia CIDH que proyectaba un retraso procesal aun mayor que los cálculos del estudio. De acuerdo con esta información, para 2011 la duración promedio de los procedimientos de los asuntos que habían alcanzado la etapa de admisibilidad y que esperaban una resolución (que incluye el tiempo de la evaluación inicial y para la admisibilidad) era de 70 meses. Por su parte, la duración promedio de los asuntos que habían llegado a la etapa de fondo (que incluye el tiempo de evaluación inicial, admisibilidad y fondo) y estaban en espera de una decisión, era de 86 meses.

Con base en estos datos, y un análisis de los procesos y objetivos de la CIDH, el informe concluyó con una serie de recomendaciones multisectoriales que incluyeron aspectos relacionados con: 1) aumento de recursos financieros; 2) cambios internos sobre gestión de resultados, integración del grupo de registro con el resto de la Comisión, tecnología y modificaciones al sistema de recepción de peticiones; 3) cambios al reglamento, que incluyen decisiones combinadas de admisibilidad y fondo, aplicación consistente de reglamento para acelerar el procedimiento, adopciones de decisiones de admisibilidad y análisis preliminar de fondo por un grupo de trabajo, uso de decisiones *per curiam* y formatos abreviados de informes; 4) tratamiento de otras cuestiones estructurales relacionadas con recepción de información y documentos, solución amistosa, transparencia y criterios para las decisiones y medidas de seguimiento.

En ese mismo año, la CIDH dio un avance sustancial en la gerencia de sus procesos al acordar y publicar, por primera vez en su historia, un Plan Estratégico. La Comisión dividió su plan en tres partes. En la primera se desarrollan los objetivos estratégicos

para el periodo 2011-2015. Allí la Comisión estableció tres pilares de trabajo, en donde el “sistema de peticiones” constituye el primero de ellos.⁹ A su vez, estos objetivos se llevan a cabo en ocho programas, que están desarrollados en la segunda parte del Plan Estratégico.

Particularmente, para efectos del sistema de petición individual, el propósito general trazado por la CIDH para el periodo 2011-2015 fue doble. Por un lado, se propuso “asegurar máxima congruencia en la conducción y gestión de los procesos” y, por el otro, “asegurar consistencia en los proyectos de informes y pronunciamientos en consideración de la CIDH”. Las metas concretas fueron divididas por fase del procedimiento (estudio inicial o registro, admisibilidad, fondo y seguimiento al cumplimiento de recomendaciones).

En materia de “estudio inicial” la CIDH se planteó cuatro metas: 1) conseguir, para 2015, realizar la revisión inicial de cada petición recibida en un periodo máximo de 15 días; 2) realizar el estudio inicial de peticiones prioritarias (a las que le aplica *per saltum*) en un periodo máximo de 30 días), es decir, que en este tiempo se haya evaluado la petición y se haya implementado una decisión sobre su tramitabilidad; 3) tramitar, en un periodo de 5 días hábiles después de su recepción, la correspondencia recibida; 4) alcanzar, para 2015, que “toda petición reciba respuesta sobre tramitabilidad dentro de los tres meses siguientes a su recepción”. La Comisión estimó que para cumplir con esta meta era necesario completar durante el periodo 2011-2015 el estudio inicial de 9.750 peticiones, lo cual correspondía a aproximadamente 1.6250 evaluaciones jurídicas. Además, para lograr que a 31 de diciembre de 2013 no existiera pendiente por revisar ninguna petición presentada antes del 31 de diciembre de 2010, la CIDH debía realizar 10.000 evaluaciones jurídicas entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2013 (CIDH 2011: 6). Las metas anuales respecto de dicha tarea fueron las siguientes:

9 Los otros dos fueron: monitoreo de la situación de derechos humanos de los países y enfoques temáticos.

	2011	2012	2013	2014	2015
Evaluaciones	2.933	5.867	5.867	5.867	4.025

Para la etapa de admisibilidad el plan se planteó dos actividades prioritarias: 1) desarrollar reformas metodológicas que permitieran el incremento de la productividad de informes y elevarla en los años 2011 y 2012, y 2) desarrollar intensivamente el programa de eliminación del atraso durante el periodo 2013-2015, para lo cual las secciones debían cuadruplicar su capacidad de producción. Con base en estas estrategias, las metas anuales de producción de informes de admisibilidad fueron las siguientes:

	2011	2012	2013	2014	2015
Informes de admisibilidad	220	220	440	880	704

Las estimaciones para la etapa de fondo se basaron en este proyectado aumento de informes de admisibilidad. Con base en el presupuesto de que un abogado podría producir hasta 12 informes de fondo al año, las metas anuales para dicha etapa fueron las siguientes:

	2011	2012	2013	2014	2015
Informes de fondo	55	165	330	330	330

Finalmente, la CIDH estableció metas para la promoción de informes de solución amistosa con base en su recién creado “grupo de solución amistosa”, y proyectó la elaboración de informes de archivo de caso. Dichas metas fueron las siguientes:

	2011	2012	2013	2014	2015
Solución amistosa o archivo	22	55	176	176	176

Estas metas, además, se complementaron con proyecciones y metas en otras materias como la realización de audiencias y reuniones de trabajo, seguimiento a recomendaciones, “litigio de casos ante la Corte”, tramitación de medidas cautelares y otros proyectos.

El estado actual del sistema de peticiones

Para evaluar el estado actual del sistema de peticiones y casos elaboramos una base de datos a partir de los Informes Anuales publicados por la CIDH entre 2002 y 2013, así como los Informes Anuales de la Corte Interamericana correspondientes a los años 2006-2013. Con esta base pretendemos consolidar información sobre dos aspectos: 1) el flujo de casos y peticiones, 2) la duración del trámite.

Para el flujo de casos, los datos recopilados fueron organizados en la base de datos según el año y el tipo de decisión. Posteriormente, con esta información calculamos el porcentaje de peticiones o casos individuales que logran ser objeto de una decisión determinada. Este cálculo fue realizado partiendo del número total de peticiones recibidas durante este periodo, como dato a partir del cual se calcularían los demás porcentajes. Además, a partir de la descripción del procedimiento ante estos órganos de protección, contenido en sus respectivos reglamentos, realizamos los gráficos correspondientes que permiten describir el flujo de peticiones y casos individuales en estos años.

En segundo lugar, para medir el tiempo promedio de espera para cada una de las decisiones que se toman a lo largo del procedimiento, establecimos la fecha de cada decisión pública tomada entre 2002 y 2013 sobre admisibilidad, inadmisibilidad, fondo, solución amistosa, archivo y remisión de casos a la Corte.¹⁰ Posteriormente, complementamos esta base de datos documentando la fecha de las sentencias sobre fondo, reparaciones y costas, emitidas por la Corte con respecto a las peticiones recibidas por la Comisión entre 2002 y 2013.

Los datos recopilados fueron utilizados para calcular el tiempo transcurrido entre cada paso del procedimiento para cada una de las peticiones individuales, el promedio de tiempo transcurrido entre estas etapas anualmente y en el periodo analizado en nuestra investigación (2002-2013). Igualmente, la información recopilada nos permitió calcular el promedio de duración de todo

10 Para la fecha de remisión de los casos a la Corte solamente fue posible incluir la información correspondiente a aquellos casos que han sido objeto de sentencia por parte de la Corte, pues esta información solamente se conoce por medio de la sentencia sobre el fondo.

el procedimiento, tanto en cada uno de los años analizados, como en la totalidad de años comprendidos en la investigación.

Flujo de peticiones y casos

Esta sección describe el flujo de peticiones y casos del sistema interamericano, desde el momento en que las peticiones se presentan a la CIDH, hasta que eventualmente encuentran una solución, bien sea en la etapa del procedimiento ante la Comisión, con la publicación de un informe de fondo o la aprobación de un acuerdo de solución amistosa, o en la etapa del procedimiento ante la Corte IDH mediante la emisión de una sentencia sobre el fondo del asunto.

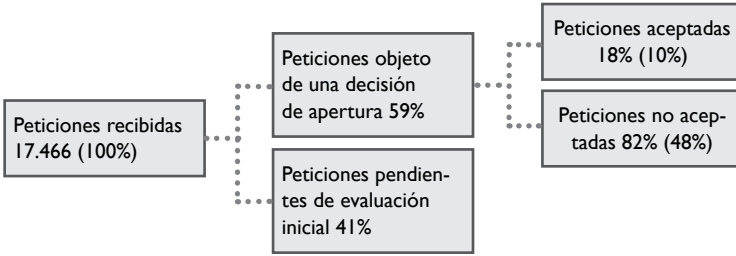
Para la elaboración del flujo de peticiones y casos individuales, partimos de la información proporcionada tanto en los Informes Anuales de la Comisión de 2002 a 2013, como en los Informes Anuales de la Corte de 2006 a 2013. Los primeros contienen información sobre el número de decisiones de admisibilidad, inadmisibilidad, fondo, solución amistosa y archivo tomadas anualmente por la Comisión entre 2002 y 2013. Por otro lado, los informes de la Corte contienen, tanto la información correspondiente al número de casos sometidos al conocimiento de la misma por parte de la Comisión, como los datos relativos al número de casos contenciosos resueltos anualmente por este Tribunal.

En el procedimiento de casos y peticiones individuales hay diferentes filtros a través de los cuales pasan las peticiones en diversas etapas del procedimiento; el número de peticiones que logra pasar estos filtros es significativamente menor al número de peticiones que llega a la etapa anterior a cada uno de ellos.

La información recopilada durante nuestra investigación arrojó que entre los años 2002 y 2013 la CIDH recibió un total de 17.466 peticiones,¹¹ esta cifra representa el 100 % de las peticiones tenidas en cuenta para elaborar el flujo de casos, siendo la cifra utilizada para calcular el porcentaje que representan las demás cifras obtenidas.

11 Esta cifra excluye las 3.783 denuncias recibidas en el año 2002, referidas a las medidas bancarias en Argentina —el llamado “Corralito”—, y las denuncias recibidas en el año 2009 en el marco del golpe de Estado en Honduras.

FIGURA 1



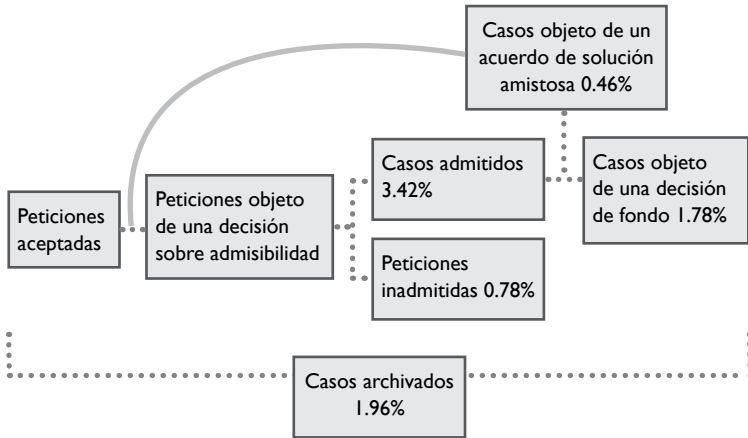
De acuerdo con la figura 1, en el procedimiento de los casos y las peticiones individuales ante el sistema interamericano se presenta un primer filtro ante la Secretaría Ejecutiva, que consiste en la decisión de apertura de las peticiones que se toma luego de la revisión inicial de las mismas. En esta instancia del proceso, la CIDH evalúa si las peticiones cumplen con los requisitos establecidos en el Reglamento, especialmente en el artículo 28 del mismo.

Como se desprende de la figura 1, de las 17.466 peticiones¹² recibidas por la Comisión, 8.450 no son aceptadas, esto es, el 48 % de las peticiones recibidas no siguen siendo tramitadas por la Comisión. De las restantes, solamente 1.818 (10 % del número de peticiones recibidas) son aceptadas, cifra que no alcanza a representar la quinta parte del número de decisiones sobre apertura tomadas en total en estos años (10.294). En este punto, es pertinente resaltar que solamente el 59 % del total de peticiones recibidas ha sido objeto de decisión sobre apertura, lo que significa que anualmente alrededor de 600 peticiones son enviadas a la lista de espera, teniendo en cuenta que la Comisión recibe en promedio 1.455 peticiones y toma en promedio 858 decisiones sobre apertura al año.

En su Informe Anual de 2013, la CIDH afirma que para finales de ese año, 8.548 peticiones se encontraban pendientes de revisión inicial; sin embargo, debido a la falta de información pública, no es posible determinar el año en el que estas peticiones fueron recibidas por la Comisión, por lo que el porcentaje contenido a

12 Los reportes anuales de la Comisión no especifican el manejo que, al momento de determinar el número de informes de admisibilidad y de fondo publicados, se le da a los casos de peticiones acumuladas, por lo que no es posible determinar si la Comisión tiene en cuenta las peticiones acumuladas como dos diferentes, lo que afecta la cifra referente al número de peticiones recibidas.

FIGURA 2



244
Nelson Camilo Sánchez, Laura Lyons Cerón

este respecto en la figura 1 (41 %), corresponde a la cifra resultante de la resta entre el número de peticiones recibidas y el número de decisiones sobre apertura tomadas entre 2002 y 2013.

Finalmente, es necesario resaltar que los informes anuales de la CIDH emitidos entre el 2002 y el 2010 tampoco contienen información sobre el número de peticiones no aceptadas¹³ en esos años, por lo que fue necesario obtener estos datos por medio de la resta entre el número de decisiones de apertura tomadas y el número de peticiones aceptadas.

La figura 2 describe lo que sucede con las peticiones luego de su aceptación, transmisión al Estado y de la consideración de la posición de las partes. Así, las peticiones aceptadas por la Secretaría Ejecutiva son objeto de un pronunciamiento sobre su admisibilidad, esta decisión de la Comisión constituye el segundo filtro por el que deben pasar las peticiones para ser solucionadas.

De conformidad con los datos del flujo de peticiones, la CIDH ha tomado 733 decisiones sobre admisibilidad entre 2002 y 2013,

13 Teniendo en cuenta que, según lo establece el Reglamento de la Comisión, en los casos en los que la CIDH decide no aceptar las peticiones, luego del transcurso de un tiempo razonable, la Comisión puede decidir sobre el archivo de los mismos, es posible afirmar que la cifra relativa a las peticiones no aceptadas por la Comisión (8.450) hace referencia a aquellos casos sobre los que no se ha tomado una decisión de archivo, por lo que no es posible determinar qué porcentaje de estas peticiones podrá seguir en trámite ante la Comisión en caso de que se corrijan los errores necesarios para aceptar una petición.

esta cifra representa apenas el 4,2 % de las peticiones recibidas y el 40 % de las 1.818 peticiones aceptadas. Debido a la falta de información pública, no es posible determinar si la diferencia entre el número de peticiones aceptadas (1.818) y las decisiones de admisibilidad tomadas (733), que representan el 60 % de las peticiones aceptadas, corresponde a peticiones que se encuentran pendientes de una decisión de admisibilidad. Sin embargo, en este punto resulta pertinente resaltar que la Comisión, en su Informe Anual del 2013, afirmó que para finales de ese año, 1.753 peticiones se encontraban en trámite, sin especificar el número de peticiones pendientes de una decisión de admisibilidad y las que se encontraba en espera de una decisión sobre el fondo, y sin ser posible establecer la fecha en la que estas peticiones en trámite fueron recibidas, siendo posible que dentro de estas haya algunas recibidas con anterioridad al 2002, año de partida para nuestro estudio.

De las 1.818 peticiones aceptadas luego de la evaluación inicial, 136 son inadmitidas por la Comisión, lo que corresponde al 0,78 % del número total de peticiones recibidas. De las peticiones restantes, 597 son admitidas, es decir, el 3,42 % del total de peticiones recibidas y el 32,84 % de las aceptadas luego de la revisión inicial; estas peticiones admitidas continúan en trámite ante la Comisión.

Luego de la admisibilidad, las peticiones pasan a ser objeto de decisiones de fondo por parte de la Comisión. La aprobación o publicación de un informe de fondo es, junto con los acuerdos de solución amistosa, una de las formas de dar resolución a los casos en el procedimiento ante la CIDH, declarando la existencia o inexistencia de una violación de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y realizando recomendaciones pertinentes a los Estados.

De acuerdo con los datos encontrados, de los 597 casos admitidos por la Comisión, 312 son objeto de un informe de fondo, esta cifra corresponde al 52 % de los casos que han sido admitidos y al 1,79 % de las peticiones recibidas. Al igual que sucede con las decisiones de admisibilidad, no es posible saber si la diferencia existente entre el número de peticiones admitidas y los informes de fondo se debe a un congestionamiento existente en esta etapa, pues solamente encontramos el dato anteriormente mencionado referente al número total de peticiones y casos (sin especificar el número de peticiones en trámite en cada una de estas dos etapas),

que para finales del 2013 se encontraban en trámite de admisibilidad y fondo.

Se debe resaltar que la Comisión, en cualquier momento del procedimiento, puede decidir sobre el archivo de una petición o caso, decisión que se toma si no se cuenta con la información necesaria para tomar una decisión sobre el caso, si el peticionario decide desistir o si se presenta una injustificada inactividad del peticionario que constituya un fuerte indicio de su desinterés en la tramitación de la petición. Así, a pesar de que la CIDH pueda archivar una petición si no recibe respuesta alguna por parte de los peticionarios luego de haberla solicitado después de realizar la evaluación inicial, la mayoría de las decisiones de archivo han sido tomadas por la Comisión entre la apertura de los casos y la evaluación de admisibilidad de los mismos. Estas decisiones constituyen otra de las maneras en que los casos salen del procedimiento ante el SIDH, así, de las 17.466 peticiones recibidas, 343 (1,96 %) fueron archivadas por la Comisión.

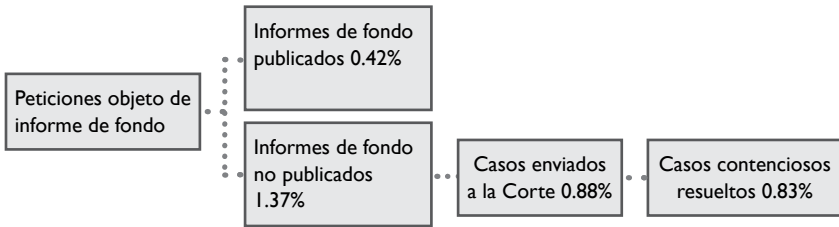
Ahora bien, de conformidad con el artículo 40.1 de su Reglamento, la Comisión se pondrá a disposición de las partes en cualquier momento del examen de las peticiones con el fin de lograr una solución amistosa sobre el asunto. La mayoría de estos acuerdos se presentan luego de la admisión de las peticiones por parte de la Comisión. Así, de las 17.466 peticiones recibidas, solamente 80 (0,46 %) han sido objeto de informes de solución amistosa.¹⁴

La figura 3 describe el recorrido de las peticiones luego de la aprobación o publicación de los informes de fondo.

En este punto, es necesario resaltar la diferencia entre los informes de fondo aprobados (no publicados) y los informes de fondo publicados. Los informes de fondo no publicados por la Comisión hacen referencia a aquellos casos que son posteriormente remitidos a la Corte IDH, y los informes de fondo publicados por este órgano se refieren a los casos de aquellos países que no han reconocido la competencia contenciosa de la Corte, y a aquellas peticiones en las que la Comisión no encuentra una violación de los derechos humanos.

14 En sus informes anuales, la Comisión no especifica si los informes de solución amistosa emitidos homologan los acuerdos logrados entre los Estados y peticionarios, o si evalúan el cumplimiento de estos acuerdos.

FIGURA 3



Así, 73 informes de fondo han sido publicados por la Comisión, cifra que representa el 23 % de la totalidad de los informes de fondo y el 0,42 % de la totalidad de las peticiones. Igualmente, 239 informes de fondo han sido aprobados, es decir, el 76,6 % de la totalidad de los informes de fondo y el 1,36 % de los informes recibidos por la Comisión.

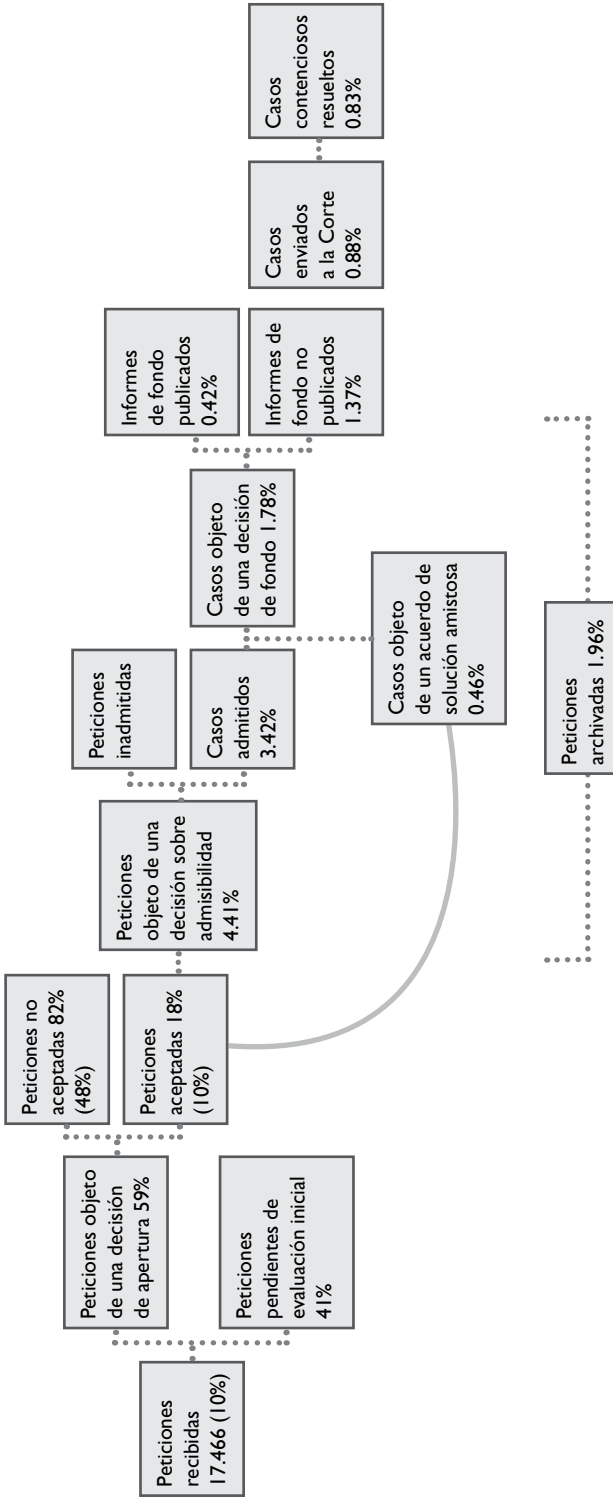
Igualmente, un poco más de la mitad de los casos que son objeto de una decisión de fondo aprobada por la Comisión (239) son remitidos a la Corte IDH, es decir, 154 casos son remitidos, lo que corresponde al 0,88 % del total de peticiones recibidas, y el 64 % de los casos que cuentan con un informe de fondo aprobado. Lo anterior nos permite afirmar que el 36 % restante (85 casos) siguen pendientes de esta decisión.

Finalmente, solamente 145 peticiones llegan a ser casos contenciosos resueltos por la Corte IDH, lo que, a pesar de representar el 94 % de los casos remitidos a este organismo, corresponde a apenas el 0,83 % del total de las peticiones recibidas por la Comisión.

Así, en conclusión, a pesar de las distintas posibilidades de dar solución a los casos y las peticiones individuales a lo largo del procedimiento ante el sistema interamericano, solamente el 2,24 % de las peticiones (392) logran obtener una resolución de fondo. De estas peticiones, 312 son resueltas por medio de informes de fondo y 80 por medio del procedimiento de solución amistosa.¹⁵

15 Las decisiones de archivo no fueron tenidas como parte de este porcentaje de peticiones resueltas por la Comisión, teniendo en cuenta que estas decisiones no implican ninguna forma de reparación para los peticionarios, ni hacen referencia al fondo del asunto.

FIGURA 4



Aunque se reconoce que en muchos casos las peticiones no llegan a ser resueltas por los órganos de protección de los derechos humanos por razones ajenas a las falencias en su funcionamiento, en muchos casos la disparidad que se presenta entre el número de peticiones recibidas por la Comisión y el número de peticiones o casos resueltos, es causada por el alto nivel de congestión procesal al que se enfrentan la CIDH y la Corte IDH en la actualidad. Esto tiene como consecuencia que los órganos de protección de los derechos humanos no puedan resolver la demanda de peticiones, y que muchas de estas se encuentren detenidas en alguna etapa del procedimiento en espera de alguna decisión.

Duración del trámite de peticiones y casos individuales ante el sistema interamericano

Este estudio se basa en información sobre el procedimiento de las peticiones individuales recibidas por la CIDH entre 2002 y 2013. Con base en la metodología anteriormente explicada, esta sección busca medir la duración del trámite de peticiones y casos. A partir de ella se pueden comparar progresos tanto con el informe de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas, como con la información provista por la CIDH en su Plan Estratégico.

Antes de presentar los resultados obtenidos, es necesario hacer algunas precisiones metodológicas. En primer término, la información recolectada y contenida en la base de datos no permite medir exactamente el retraso procesal existente en la actualidad en el sistema interamericano — especialmente en la Comisión—, teniendo en cuenta que no todas las decisiones de los órganos del sistema son públicas, y que la información correspondiente a las peticiones que actualmente se encuentran en la lista de espera de la Comisión no fue incluida en la base de datos, pues esta información no es pública.

Igualmente, no fue posible incluir en la base de datos lo correspondiente a la totalidad de informes de fondo aprobados y no publicados, pues estos no son dados a conocer por la Comisión, y la fecha de su aprobación solamente se divulga en aquellos informes de fondo correspondientes a casos que han sido objeto de sentencia de la Corte IDH, razón por la cual solamente incluimos en la base de datos la información correspondiente a estos casos decididos por la Corte.

La base de datos tampoco incluye los casos que cuentan con un acuerdo de solución amistosa que no ha sido homologado por la Comisión. Esto se debe a que solo desde su homologación los acuerdos son dados a conocer, pues los procesos de solución amistosa no son públicos.

En algunas sentencias no se especifica la fecha de aprobación y publicación del informe de admisibilidad, y en otros casos la fecha no está completa, faltando el día e incluso el mes de aprobación de los informes. En estos casos, se usó por defecto el día 15 y el mes de junio para poder realizar el conteo manual y posteriormente obtener el promedio de tiempo transcurrido. Estos casos se encuentran señalados en nuestra base de datos.

En algunos casos, los informes de la CIDH hacían referencia a la recepción de varias denuncias dentro de cierto rango de tiempo, sin especificar en algunos el número de peticiones recibidas ni la fecha exacta en que se recibió cada una. En estos casos, se optó por usar como fecha de recepción de estas peticiones, la correspondiente al promedio entre las dos fechas que componen el rango de tiempo dado a conocer por la Comisión, o en el que la Comisión afirmó haber recibido las peticiones.

En aquellos casos en los que se presentó adición o complemento de las peticiones en una fecha posterior, se optó por usar el promedio entre las dos fechas.

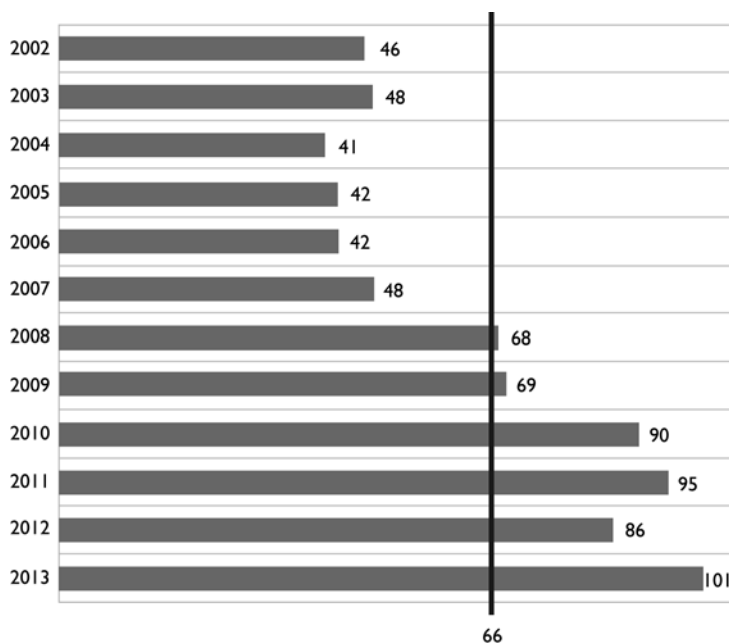
Finalmente, las peticiones que fueron acumuladas en el informe de admisibilidad o en el de fondo se tuvieron en cuenta como peticiones diferentes al momento de hacer el conteo manual.

Teniendo en cuenta estas salvedades, en adelante presentaremos los datos obtenidos, dividiendo su análisis por etapa procesal.

Admisibilidad

El promedio total de meses transcurridos entre la recepción de las peticiones y el informe de admisibilidad de las decisiones tomadas entre 2002 y 2013, es de 66 meses. Este tiempo ha aumentado significativamente desde el 2002, año en el que el tiempo promedio de espera para la decisión de admisibilidad fue cuatro años y medio menor que en el 2013. Es decir, de 2002 a 2013 el tiempo promedio de espera para obtener una decisión de admisibilidad aumentó en un 116 %.

GRÁFICA I
Decisiones de admisibilidad



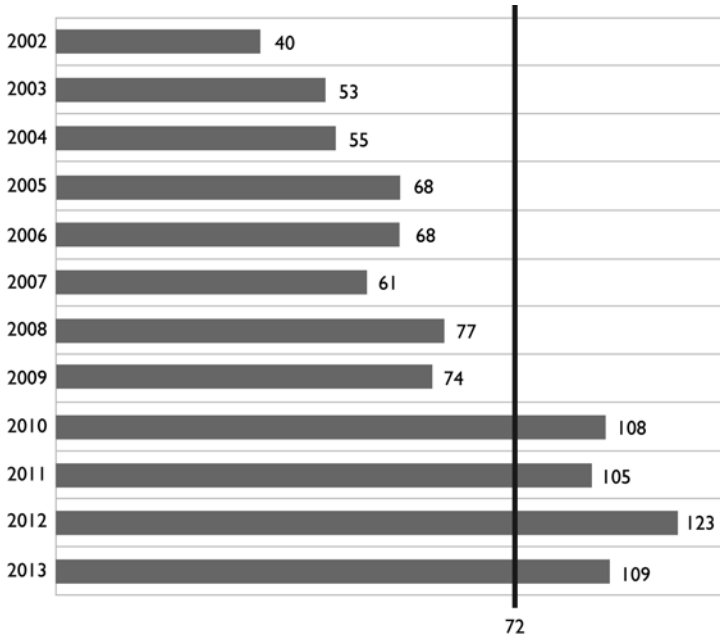
Como se puede observar, se presentó un aumento significativo en el tiempo de espera para una decisión de admisibilidad luego de la reforma del año 2009 al Reglamento de la Comisión. Así, mientras en el 2009 la duración fue de 69 meses, en el 2010 la CIDH tardó en promedio 90 meses para tomar una decisión de admisibilidad, es decir, tardó en promedio 21 meses más en admitir los casos. Igualmente, luego de la entrada en vigor del Reglamento aprobado en 2009, la Comisión tardó en promedio 42 meses más en admitir las peticiones en comparación con el tiempo promedio de duración de los años anteriores, pues entre 2002 y 2009 el tiempo promedio de espera fue de 51 meses, mientras que entre 2010 y 2013 este tiempo fue de 93 meses.

Inadmisibilidad

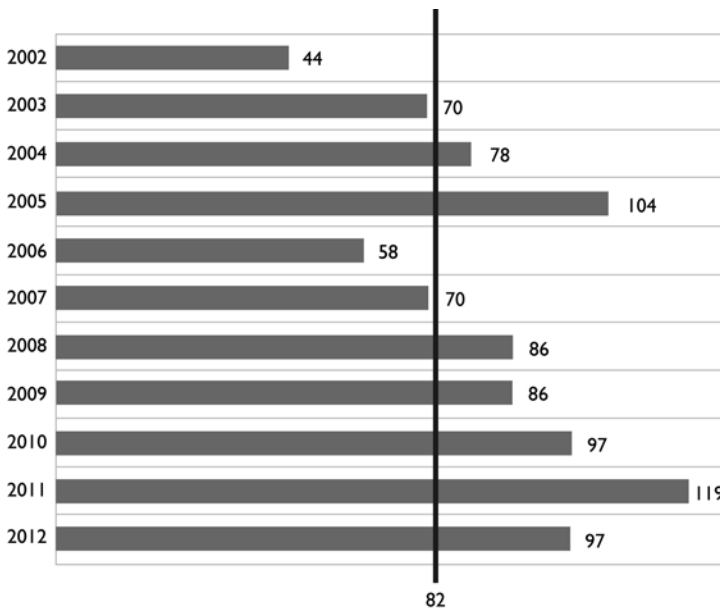
La información contenida en la base de datos arroja que la CIDH tarda en promedio un poco más de un año en determinar la inadmisibilidad de las peticiones que en determinar su admisibilidad.

El tiempo de espera para la obtención de una decisión de inadmisibilidad, al igual que en el caso de las peticiones admitidas,

GRÁFICA 2
Decisiones de inadmisibilidad



GRÁFICA 3
Decisiones de fondo



ha aumentado significativamente desde el 2002, año en el que los peticionarios tuvieron que esperar casi tres veces menos que en el año 2013 para obtener una decisión de este tipo por parte de la Comisión.

Como se desprende de la gráfica 2, el tiempo promedio de espera para una decisión de inadmisibilidad fue de 79 meses para las decisiones tomadas entre 2002 y 2013. En el caso de estas decisiones, se presentó el mismo fenómeno que en el caso de las peticiones admitidas. Es decir, después de la reforma del año 2009 al Reglamento de la Comisión, el tiempo de espera para obtener una decisión de inadmisibilidad de las peticiones aumentó significativamente, pues mientras este tiempo entre 2002 y 2009 fue de 62 meses, entre 2010 y 2013 la Comisión tardó en promedio 111 meses en tomar una decisión de inadmisibilidad: alrededor de 48 meses más que en el primer rango de tiempo.

Fondo

El promedio de tiempo transcurrido entre la recepción de las peticiones y la aprobación de los informes de fondo, entre los años 2002 a 2012, fue de 82 meses.¹⁶

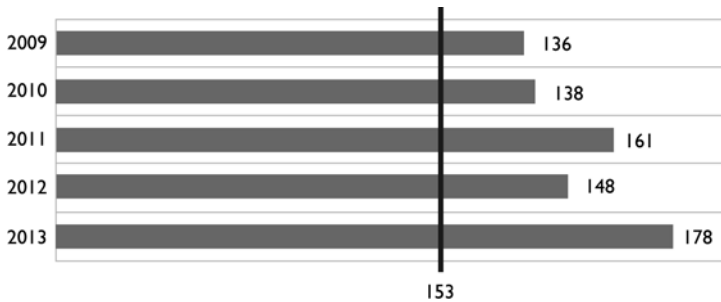
Como se desprende de la gráfica 3, entre 2002 y 2005 se presentó un aumento gradual en el tiempo de adjudicación de las cuestiones de fondo de los casos; este se puede deber en parte al incremento en el número de peticiones recibidas en estos años, teniendo en cuenta que en el 2005 la Comisión recibió 351 peticiones más que en 2002.¹⁷

Sin embargo, el aumento gradual en el tiempo de adjudicación de las cuestiones de fondo tuvo un punto de quiebre en el 2006, año en el que disminuyó considerablemente el tiempo de

16 Entre la aprobación y la publicación de los informes de fondo transcurren tiempos considerables debido a que la Comisión le otorga un plazo a los Estados para cumplir con el informe de fondo preliminar antes de adoptar uno final y, luego de un nuevo plazo adicional, decidir su publicación. En este caso, tuvimos en cuenta la fecha de aprobación de los informes preliminares de fondo. Sin embargo, debido a la falta de publicidad de los datos, no fue posible incluir la totalidad de los informes de fondo aprobados por la Comisión, solamente logramos incluir la información correspondiente a los de fondo que han sido publicados y a los que pertenecen a casos que ya han sido objeto de una sentencia por parte de la Corte IDH.

17 Informes Anuales de la CIDH.

GRÁFICA 4
Decisiones de archivo



254

Nelson Camilo Sánchez, Laura Lyons Cerón

espera entre la recepción de las peticiones y la aprobación de los informes de fondo. Así, en este año, la Comisión tardó en promedio 46 meses menos en aprobar informes de fondo, con respecto al tiempo promedio de espera del año anterior.

A pesar de ello, el tiempo de adjudicación de las cuestiones de fondo continuó en aumento a partir del año 2007, con excepción del 2012, en el que se presentó una disminución en el tiempo de adjudicación de las cuestiones de fondo.

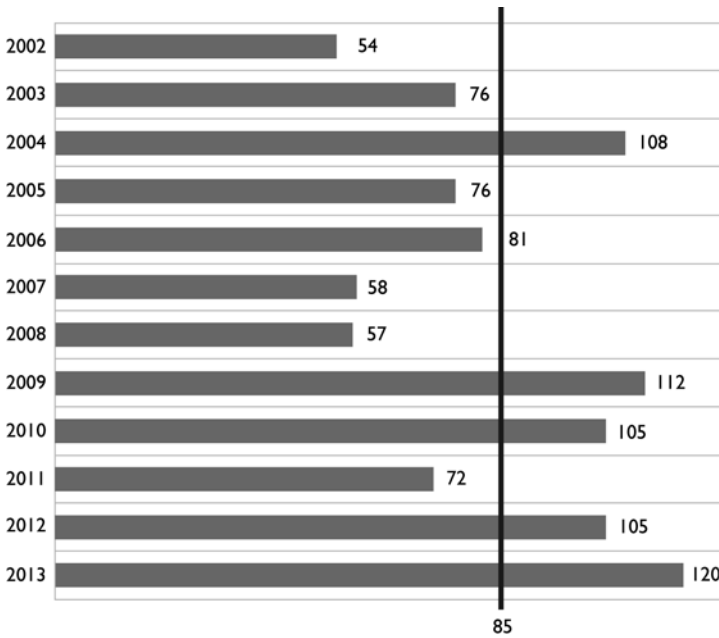
Archivo

De conformidad con la gráfica 4, el promedio total de meses transcurridos entre la recepción de las peticiones y la decisión de archivarlas entre 2013 y 2009 fue de 153 meses. En este punto es necesario resaltar que, a pesar de que la CIDH ha tomado decisiones de archivo en los años anteriores al 2009, solamente a partir de ese año la Comisión publicó información referente a estas decisiones. Así, de las 343 decisiones de archivo emitidas por la Comisión entre 2002 y 2013, según la información proporcionada en sus informes anuales, solamente 198 correspondientes a esta franja de tiempo fueron incluidas en nuestra investigación.

Solución amistosa

Según la gráfica 5, el tiempo promedio transcurrido entre 2002 y 2013 entre la recepción de las peticiones y la ratificación de los acuerdos de solución amistosa por parte de la Comisión fue de 85 meses. A pesar de que en el 2013 el tiempo de espera para la ratificación de los acuerdos de solución amistosa supera en 66 meses al tiempo de espera registrado en el año 2002, el tiempo promedio anual de duración de esta tramitación ha venido aumentando y

GRÁFICA 5
Ratificación de los acuerdos de solución amistosa



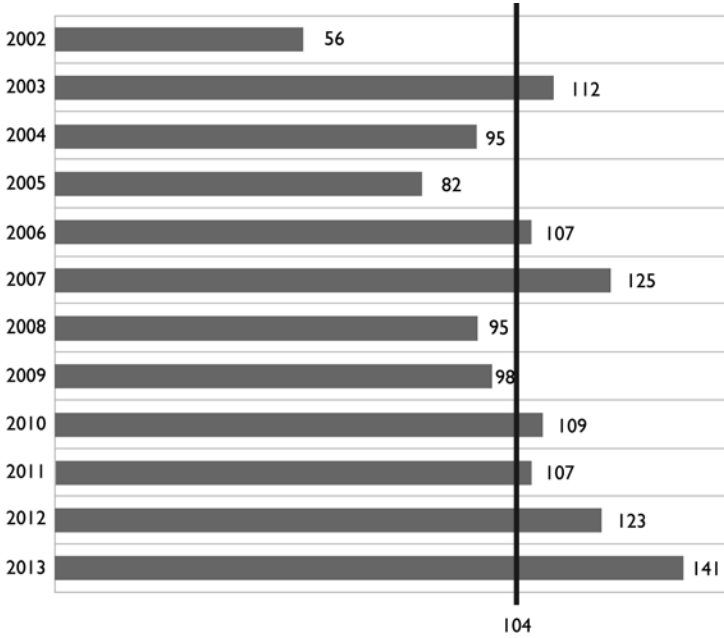
disminuyendo indiscriminadamente a través de los últimos once años, teniendo en cuenta que la firma de acuerdos de solución amistosa depende de la voluntad de las partes.

Es necesario resaltar que, en promedio, transcurre menos de un año entre la firma de los acuerdos de solución amistosa y su ratificación por parte de la Comisión, lo que nos permite afirmar que el retraso que se presenta en la ratificación de estos acuerdos se debe en su mayor parte a la demora generada por el proceso mediante el cual las partes logran estos acuerdos.

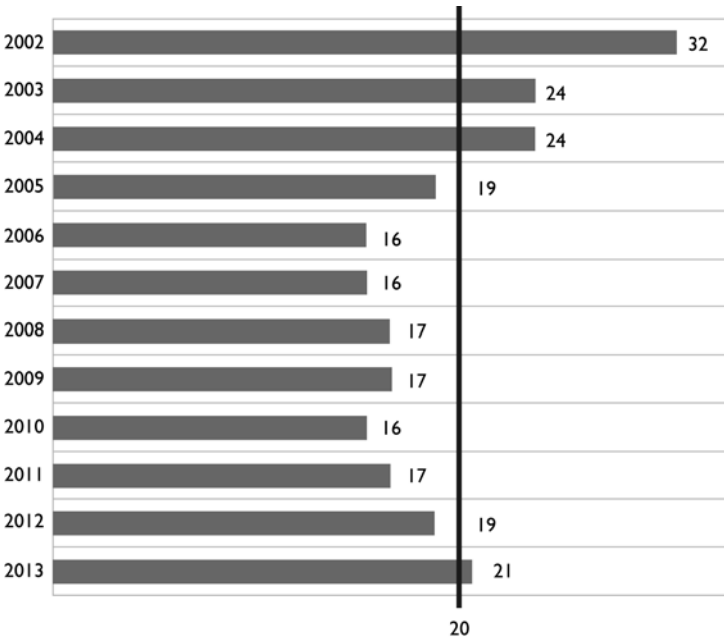
Solución de casos contenciosos

De acuerdo con la información contenida en la gráfica 6, en los últimos 11 años el promedio total de meses que los usuarios debieron esperar para obtener una sentencia de fondo por parte de la Corte fue de 104 meses. Este tiempo ha aumentado gradualmente en los últimos años debido al aumento en el tiempo de espera en el trámite ante la Comisión, pues de acuerdo con los datos obtenidos después de la realización de la base de datos, la Corte en los últimos años ha disminuido el tiempo de adjudicación de los casos.

GRÁFICA 6
Tiempo de adjudicación de casos contenciosos



GRÁFICA 7
Tiempo transcurrido entre la remisión de los casos a la Corte y la emisión de sentencias



Así, mientras entre 2008 y 2013 la CIDH tardó mucho más tiempo en tomar diferentes decisiones, en comparación con el tiempo de adjudicación correspondiente al periodo comprendido entre 2002 y 2007, el tiempo promedio de espera para la solución de casos contenciosos ante la Corte IDH entre 2008 y 2013 aumentó en tan solo 18 meses con respecto al tiempo de espera entre 2002 y 2007.

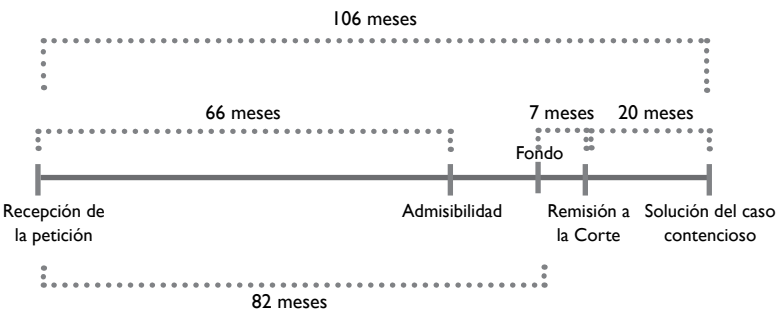
En los últimos dos años, el tiempo promedio que tardaron los órganos del sistema en emitir una decisión fue significativamente alto en comparación con casi todos los años anteriores, con excepción del 2007; en estos años se presentó incluso un ligero aumento del tiempo de tramitación de los casos en la Corte IDH.

Por otro lado, de conformidad con los datos contenidos en la gráfica 11, la Corte tardó entre 2002 y 2013 en promedio 20 meses en solucionar los casos contenciosos, luego de la remisión de estos casos por parte de la Comisión, mientras que en este mismo periodo las peticiones y casos individuales tardaron en promedio 86 meses en trámite ante la Comisión.

Finalmente, los datos contenidos en la gráfica 7 nos permiten observar la disminución que se ha presentado en la tramitación de casos ante la Corte. Así, entre 2008 y 2013 la Corte tardó en promedio cuatro meses menos en decidir casos contenciosos, a pesar de que en los años anteriores (2002 a 2007) la Corte resolvió en promedio 14 casos menos que entre 2008 y 2013.

Duración total del procedimiento

La información indica, entonces, que a pesar de las diferentes reformas al Reglamento de la Comisión, el nivel de retraso procesal sigue aumentando a medida que pasan los años. Esto es producto del aumento en el número de peticiones recibidas y el



congestionamiento que se presenta al interior de los órganos de protección. Así, es probable que en los próximos años el tiempo de espera para lograr algún tipo de decisión por parte de la Comisión o de la Corte sea mayor a diez años.

Si bien la reforma al Reglamento de la CIDH aprobada en marzo del 2013 sigue muchas de las recomendaciones hechas a la Comisión frente a la especificación de criterios utilizados para tomar ciertas decisiones (como en el caso de los criterios que deben cumplir las peticiones para que se difiera la decisión de admisibilidad hasta la etapa de fondo), el aumento en los plazos en varias etapas, como por ejemplo en el plazo que se le otorga al Estado para que presente observaciones adicionales sobre el fondo, y la ausencia de cambios en el Reglamento encaminados a combatir el congestionamiento procesal, van a impactar de forma negativa el tiempo de adjudicación de las peticiones y casos individuales a largo plazo.

Avances en el cumplimiento del Plan Estratégico

Como se indicó, en 2011 la CIDH avanzó notablemente en la planeación de su trabajo del sistema de casos introduciendo elementos de gestión de resultados a partir del Plan Estratégico 2011-2014. De esta manera, el punto de partida para evaluar los avances de la CIDH en materia del Sistema de Casos y Peticiones está en las propias metas y proyecciones de este órgano. Aunque al momento de redactar este texto, no había llegado a su fin el periodo comprendido por el Plan Estratégico, existe información suficiente para evaluar algunas de las metas propuestas, con base en la información proporcionada por la Comisión en los informes anuales de los años 2011 a 2013. En esta sección haremos una evaluación de estos resultados, discriminados por etapa del procedimiento.

Antes de empezar a hacer esta tarea es necesario hacer tres precisiones. En primer lugar, es importante señalar que resultó muy difícil hacer un seguimiento y una evaluación completa al Plan Estratégico pues no toda la información necesaria para ello ha sido dada a conocer por la Comisión. Pese a la mejoría en los informes anuales, aún no existe una publicación oportuna y contrastable de datos por parte de la CIDH. En muchos casos, el Plan

Estratégico hace uso de determinadas categorías, mientras que los informes anuales usan otras o no publican información respecto de las primeras. En segundo lugar, vale la pena mencionar que durante la ejecución de esta etapa del Plan la CIDH debió enfrentar el proceso de fortalecimiento, algo que sin lugar a dudas presentó una fuerte variación no planificada de su agenda y que seguramente impactó el cumplimiento de las metas planteadas en 2011. Finalmente, es necesario aclarar que buena parte de las metas se establecieron con base en proyección dadas por la experiencia de la CIDH, pero que al no cumplirse con tales proyecciones, el resultado de la meta se vio obviamente afectado. Por ejemplo, en materia de estudio preliminar de peticiones, con base en su experiencia, la CIDH proyectó que el 10 % de las peticiones sujetas a evaluación inicial serían consideradas tramitables. No obstante, entre 2011 y 2013 esta proyección se vio superada en la práctica, pues de las 2.624 peticiones sometidas a una decisión sobre apertura, 522 fueron aceptadas. Es decir el 20 % de las peticiones sometidas a esta decisión.

Estudio Preliminar

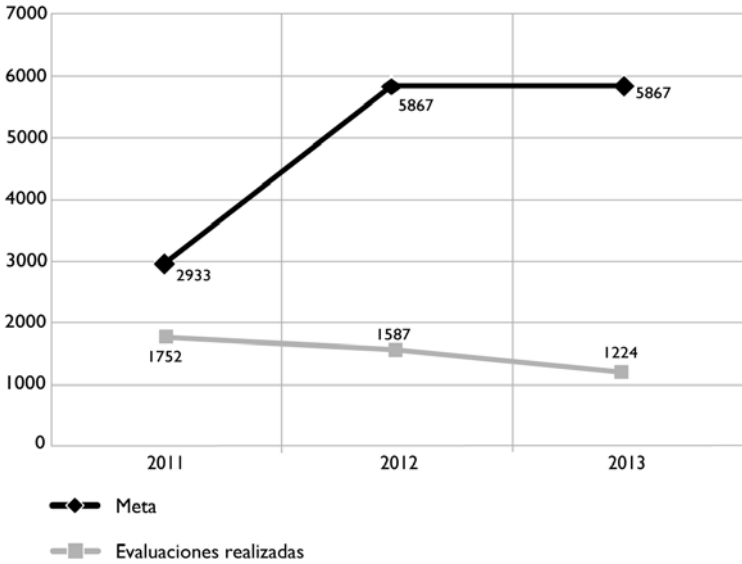
La meta principal de la CIDH en cuanto a la etapa preliminar del estudio de peticiones fue reducir el tiempo de respuesta sobre la tramitabilidad de las mismas, al punto que el tiempo máximo de espera de nuevas decisiones fuera de tres meses. Para ello, la CIDH se puso como meta realizar 16.250 evaluaciones jurídicas en el periodo y 10.000 entre enero de 2011 y diciembre 31 de 2013.

El cumplimiento de esta meta es prácticamente imposible de evaluar pues la CIDH no ha sido consistente en la presentación de la información necesaria para hacer seguimiento. Una evaluación completa podría hacerse conociendo el número de peticiones evaluadas y el lapso de tiempo en que se realizó el estudio (para confrontarlo con la meta de tres meses). Ninguno de estos dos datos ha sido publicado en los informes anuales.

Respecto del primero, para efectos de esta evaluación nos contactamos con personal de la Secretaría Ejecutiva, quien nos refirió que datos no consolidados indicarían que entre 2011 y 2013 se habrían realizado 4.463 evaluaciones jurídicas. Este número corresponde a menos de la mitad de la meta programada. Sin embargo, es de aclarar que en la desagregación año por año, presentada en

GRÁFICA 8

Número de evaluaciones jurídicas planteadas como meta y número de decisiones de apertura efectivamente tomadas entre 2011 y 2013



260
Nelson Camilo Sánchez, Laura Lyons Cerón

el mismo documento, la meta es incluso más ambiciosa pues la suma de los tres primeros años sería de 14.667 evaluaciones. Teniendo en cuenta esta última meta, el nivel de cumplimiento es aún más pobre: el cumplimiento global de la meta sería del 30 % de lo proyectado. La gráfica 8 muestra ese cumplimiento año a año.

Como se anotó, la meta del Plan estratégico es contradictoria, pues el total estimado de evaluaciones por realizar es de 16.250 evaluaciones jurídicas, pero cuando se suman las metas desagregadas año a año el total sería de 24.559. Bajo el primer supuesto, entre 2014 y 2015, para el cumplimiento de la meta, el grupo de registro debería completar la evaluación jurídica de 13.626 peticiones. Para ello, sería necesario realizar 6.813 evaluaciones jurídicas por año. Es decir, la productividad debería aumentar más de 500 % respecto al año 2013. Sin embargo, la gráfica 8 muestra que en lugar de ir subiendo, la productividad de esta etapa ha decaído levemente en los últimos tres años.

Ahora bien, las evaluaciones jurídicas no necesariamente terminan en una recomendación de aceptación o no de la petición. En muchos casos, tras evaluar una petición se encuentra que no

tiene la información necesaria y se realiza una nueva solicitud de información al peticionario. Por tanto, el dato relevante a efectos de medir el avance de la petición es la decisión sobre apertura o la de no aceptación de la petición.

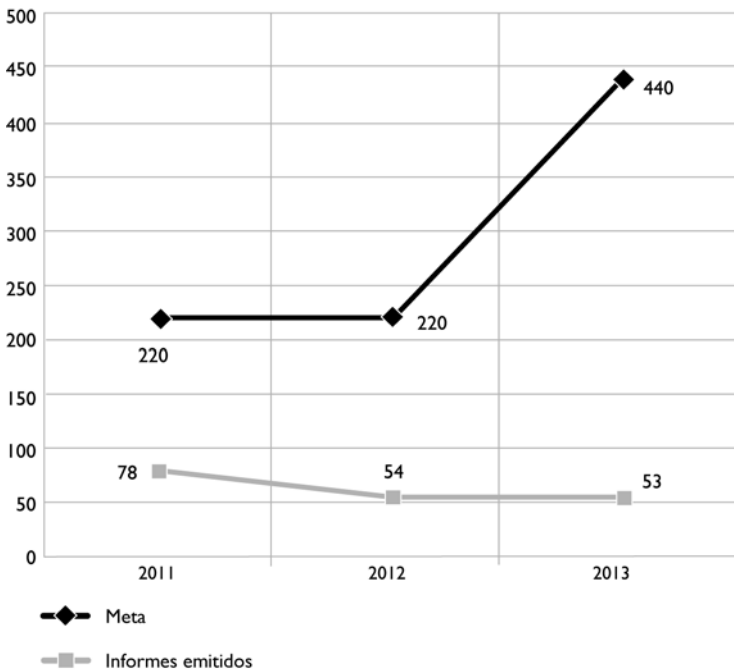
Los datos presentados en los informes anuales indican que entre 2011 y 2013, la Comisión tomó 2.624 decisiones sobre apertura (este dato incluye 522 decisiones de aceptación a trámite y 2.102 decisiones de no aceptación). Como resultado del aumento de las peticiones recibidas y la menor producción esperada en evaluación de las mismas, el número de peticiones pendientes aumentó de 6.134 en 2011 a 8.548 en 2013.

Admisibilidad

Del total de peticiones que pasan el primer filtro de tramitación, la CIDH estimó en su Plan Estratégico que 80 % de ellas requeriría un informe de admisibilidad, 10 % entrarían en proceso de

GRÁFICA 9

Número de decisiones sobre admisibilidad planteadas como meta y número de informes efectivamente emitidos entre 2011 y 2013



solución amistosa y el 10 % restante serán archivadas. A pesar de no existir una correlación de casos,¹⁸ en el periodo estudiado fueron aceptadas a trámite 522 peticiones, mientras que la CIDH adoptó, en el mismo periodo, 185 informes de admisibilidad o inadmisibilidad (que eventualmente corresponderían a un 35 % de las peticiones abiertas), 22 informes de solución amistosa (4 % con relación a las aperturas) y 134 casos de archivo (que hubieran representado el 26 % de las peticiones abiertas).

Específicamente, en materia de metas de producción de informes de admisibilidad los resultados son muy pobres. Para 2011, el año de inicio, la meta del Plan era emitir 220 informes sobre admisibilidad. Esta meta de productividad no se cumplió, pues se realizaron 78 informes, lo que corresponde al 35 % de lo propuesto. En 2012, la CIDH estableció una meta similar y se adoptaron solamente 54 informes, es decir, el 24 % de lo planeado. Para el tercer año, la situación fue aún más dramática, pues el Plan Estratégico dobló la meta a 440 informes al año y la producción de la CIDH bajó a 53 informes sobre admisibilidad, lo cual representó el 12 % de lo presupuestado (gráfica 9).

A futuro, la cuestión del cumplimiento de estas metas se complica aún más, pues el Plan Estratégico proyectó que en el año 2014 se producirían 880 decisiones sobre admisibilidad y 704 en 2015. Así las cosas, el total de informes de admisibilidad que se planeó alcanzar a 2015 fue de 2.464 decisiones, de las cuales se han adoptado 185. Esto quiere decir que se ha alcanzado el 21 % de la meta propuesta a diciembre de 2013 y un 7,5 % del total de la meta del periodo faltando dos años para la conclusión del término del plan. Así, si se mantuviera el ritmo de producción de informes de 2013 (53) se requerirían 43 años para cumplir con el objetivo trazado a 2015. Por su parte, si se quisiera cumplir la meta establecida para 2014, donde se proyecta la producción de 44 informes sobre admisibilidad por abogado, por año, se podría alcanzar la meta de productividad si se contara con 20 abogados únicamente encargados de realizar informes sobre

18 No existe correlación en el sentido en que las peticiones que han sido objeto de decisiones no necesariamente son aquellas que fueron abiertas a trámite durante este periodo, sino que corresponden a peticiones que ya estaban pendientes de decisión por parte de la Comisión.

admisibilidad.¹⁹ Este hipotético, sin embargo, solo toma en cuenta la preparación de los borradores de informe por parte de la Secretaría Ejecutiva, pero no considera la capacidad de los comisionados para discutir y decidir los casos. En ningún año en la historia los siete comisionados han decidido un número de casos siquiera cercano a lo aquí proyectado.

Fondo

La meta principal trazada por la Comisión en su Plan Estratégico es lograr que el tiempo promedio entre la declaración de admisibilidad y la emisión del informe de fondo sea de doce meses. Esta meta no se cumplió entre 2011 y 2012,²⁰ pues en estos años la CIDH tardó en promedio 40 meses (28 meses más de lo planteado en el Plan Estratégico) entre la decisión de admisibilidad y la emisión de los informes de fondo.

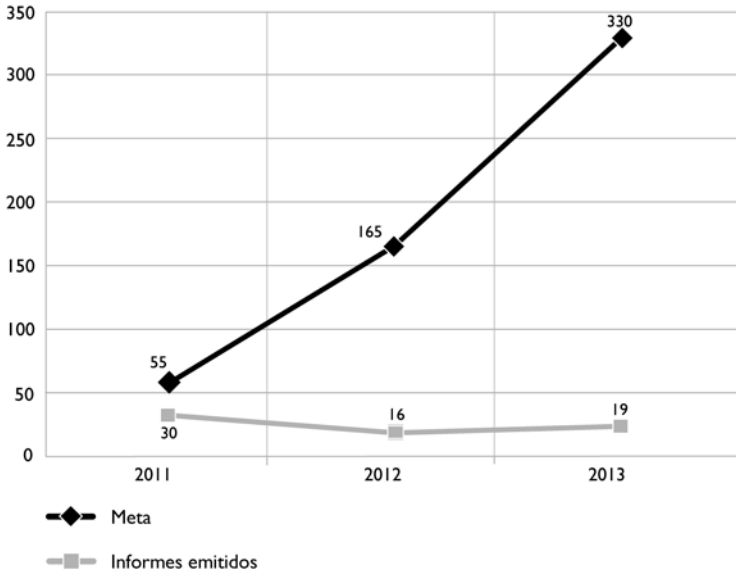
La falta de cumplimiento de este objetivo se deriva de la baja producción de informes de fondo, si se compara con las proyecciones hechas en el Plan Estratégico. Así, para 2011, la meta era producir 55 informes, de los cuales se aprobaron solo 30, lo que corresponde al 54 % de los previstos. Para 2012 esa meta ascendió sustancialmente a 165 informes de fondo. Sin embargo, solo se logró la producción del 10 % de los informes previstos, es decir, 16. La tendencia se profundizó en 2013, pues la meta era aún mayor (330 informes de fondo) y la producción fue menor: solamente 19 aprobados (gráfica 10).

La meta de productividad para los años 2014 y 2015 es similar a la de 2013: 330 informes sobre fondo al año. Así las cosas, a corte 31 de diciembre de 2013, la CIDH había producido 65 informes de 550 proyectados, lo cual equivale a un 11,8 % de la meta a esa fecha, y un 5,3 % del total proyectado para el cuatrienio (1.210 informes).

19 Para finales del 2013, de acuerdo con la información contenida en el Informe Anual, la CIDH contaba con 16 funcionarios en cada una de las secciones regionales (5 en total), que tienen a su cargo las peticiones en admisibilidad, los casos en fondo, y el seguimiento a las recomendaciones y el sistema de derechos humanos en el área específica.

20 A diferencia de otras decisiones de la CIDH, al momento de realizar este documento no había reportes sobre los informes de fondo preliminares emitidos en el 2013, pues estos todavía no han sido dados a conocer públicamente.

GRÁFICA 10
**Número de informes de fondo planteados como meta
y número de informes efectivamente emitidos
entre 2011 y 2013**



Siguiendo lo planteado en el Plan Estratégico, el cual estima que un abogado con dedicación de tiempo completo podría producir 12 informes de fondo al año, solamente para cumplir con la meta del siguiente año la CIDH debería contar con 27 abogados de tiempo completo y un abogado de medio tiempo. Esto no incluye cubrir el déficit que ya existe con respecto al periodo 2011-2013, así como tampoco la capacidad del pleno de la CIDH para discutir, debatir y adoptar los borradores de informe que les someta la Secretaría Ejecutiva.

Conclusiones y recomendaciones

El atraso procesal es un problema en constante aumento. Todas las mediciones y evaluaciones realizadas durante la última década así lo demuestran. Los resultados de la investigación que presenta este capítulo llevan a dos conclusiones contundentes. Por un lado, el atraso procesal del sistema de casos y peticiones ha aumentado a lo largo de la última década, a pesar de las medidas que se han adoptado para controlarlo y reducirlo. Hoy en día, la

situación es tan problemática como lo era en 2011 cuando el último análisis estadístico fue publicado y cuando la CIDH presentó públicamente su estrategia para combatirlo.

Así, la investigación conducida por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas en 2011 estimó que, para la época, en promedio se requerían al menos cuatro años para obtener una resolución de admisibilidad y dos años y medio para obtener una decisión de fondo. Para la misma época, la CIDH estimó que el tiempo de espera promedio de una petición en etapa inicial y de admisibilidad era de 70 meses, y si a este tiempo se sumaba el estimado en fondo, el tiempo total de espera rondaba los 86 meses. Los datos que arroja esta investigación, con fecha de corte a diciembre de 2013, indican que el tiempo promedio total de espera para que una petición obtenga una decisión de adjudicación de su caso mediante una decisión de la Corte IDH es de 106 meses. De estos, al menos 82 corresponden al trámite en la comisión y 24 al procedimiento ante la Corte. En otras palabras, el tiempo medio de espera de una víctima para la resolución de su petición es de 6 años y 8 meses en la CIDH y de dos años más si el caso se somete ante la Corte IDH (eso sin contar con el tiempo de espera para que se cumpla con dicha decisión).

Estos datos parecerían demostrar que si bien no se han logrado avances sustantivos en los casos, al menos la situación no ha empeorado en los últimos dos años. Sin embargo, esta investigación también presenta datos que hacen repensar esta afirmación. En los últimos años se ha sostenido el aumento de peticiones que ingresan al sistema, mientras que la producción, tanto de informes de admisibilidad como de fondo, tendió a la baja en 2012 y 2013. Al mismo tiempo, entre estos mismos años aumentó el número de peticiones pendientes de revisión inicial en más de 2.400 solicitudes.

En segundo lugar, los resultados muestran que las expectativas del Plan Estratégico 2011-2015 fueron realmente exageradas. El nivel de cumplimiento en todas las metas no superó el 30 % de lo esperado en el rubro en el que mayores resultados fueron alcanzados. Así, pese a las discrepancias en la presentación de datos en el Plan Estratégico, la comparación entre las metas y los resultados publicados en los informes anuales muestran que para la etapa inicial de tramitabilidad se cumplió solamente con

el 30 % de la tarea estimada y no se alcanzó la meta global que era haber estudiado, para 2013, todas las peticiones que ingresaron antes de 2010.²¹ En materia de admisibilidad, los resultados arrojan el cumplimiento del 21 % de la meta trazada a 2013 y solo el 11 % de cumplimiento de la meta propuesta en materia de producción de informes de fondo.

Las reformas al manejo de casos han producido avances importantes pero insuficientes. Un sistema de procesamiento de casos de la magnitud que tiene el sistema de casos y peticiones del SIDH requiere de un modelo de administración y gestión, como los que actualmente se desarrollan en los sistemas judiciales de la región. Si bien, durante los últimos años, la CIDH ha dado algunos pasos tendientes a incorporar técnicas de gestión para maximizar la mayor cantidad de casos tramitados y los más altos niveles de exhaustividad y certeza en la toma de decisiones, aún queda un largo camino para decir que existe un verdadero modelo de gestión de casos al interior del sistema.

La elaboración de las metas del Plan Estratégico 2011-2015 es el ejemplo más palpable de ello. Como lo destacó en su momento el informe de la Clínica Jurídica de la Universidad de Texas, la adopción de un modelo de medición y gestión por resultados en la CIDH a través del Plan Estratégico fue un paso positivo. No obstante, la elaboración de las metas propuestas tuvo enormes falencias. En primer lugar, las metas fueron exageradamente ambiciosas y poco realistas para las condiciones específicas de la CIDH y de sus capacidades, recursos y herramientas para cumplirlas. Los saltos cuantitativos de producción estuvieron basados en proyecciones poco realistas de la multiplicación de recursos adicionales para el cumplimiento, lo cual de antemano las condenó al fracaso. En segundo lugar, las metas no fueron consultadas y trabajadas con el personal encargado de realizar los procesos que se estaban midiendo y proyectando. No existió un proceso al interior del órgano que permitiera socializar las expectativas, recoger retroalimentación sobre las capacidades para

21 Según información de la CIDH, al momento de escribir este capítulo (septiembre de 2014), el grupo de registro estaba estudiando peticiones ingresadas en 2009.

realizarlas y comprometer a los funcionarios responsables por su cumplimiento.²²

Experiencias provenientes de modelos modernos de gestión judicial de casos podrían beneficiar enormemente el proceso de reestructuración de la Secretaría Ejecutiva y el rol que la CIDH decida asumir respecto del sistema de casos. La CIDH debería iniciar un diálogo profundo con las administraciones de los poderes judiciales²³ de la región, especialmente aquellos que se han destacado por sus avances en la materia. Además, este diálogo debería estar orientado a estrategias de creación de herramientas objetivas de medición de resultados y de producción de la información pública requerida para hacer dicho seguimiento.

Un punto inicial para este debate, que proviene de la idea central de gestión establecida para los sistemas judiciales, implica diferenciar entre el nivel de gobierno, el de gerencia y el de operación del trámite específico de los casos. Estos niveles deben estar manejados por profesionales con perfiles idóneos para ello (dicho sea de paso, los abogados no somos el perfil idóneo para la gerencia, por ejemplo). Lo que ha mostrado la experiencia es que cuando se ha privilegiado que los abogados tomen decisiones estratégicas y de gerencia sin incluir a profesionales de otras profesiones que sepan de gestión, los resultados han sido pobres. Por ello, valdría la pena preguntarse si los comisionados y el Secretario, que son elegidos por su trayectoria en derechos humanos, son los más adecuados para tomar autónomamente decisiones de gestión en la CIDH.

El acceso a información clave para hacer seguimiento sigue siendo precario y fragmentado

Pese a que en el pasado se han hecho intentos de hacer seguimiento a los avances del sistema de peticiones y casos, todos los

22 Un factor adicional que sustantivamente pudo haber influido en esta disparidad tan grande entre lo proyectado y lo alcanzado, pero que es muy difícil de medir cuantitativamente, es el impacto del proceso de fortalecimiento que involucró la concentración de la CIDH en temas adicionales. Sin duda, esto tuvo un impacto en la producción del órgano durante el tiempo referido, pero aun sin este proceso, los errores iniciales de diseño del Plan Estratégico probablemente hubieran dado un resultado muy similar.

23 Administradores judiciales no son necesariamente las altas cortes. Lo que se propone es una discusión de gerencia del sistema y no un diálogo jurisprudencial o jurídico.

estudios analizados han tenido, en mayor o menor medida, las limitaciones de acceso a la información que se identificaron en el transcurso de esta investigación. La poca información pública que da a conocer la CIDH es inconsistente y generalmente no es útil para hacer un adecuado seguimiento. Por ejemplo, en materia de tramitación la CIDH utiliza conceptos distintos como peticiones aceptadas, peticiones evaluadas y decisiones de apertura, pero ninguno de ellos claramente definidos. Las metas se realizan con base en unos, mientras que la información disponible en los informes anuales corresponde a otros.

Así las cosas, con la falta de acceso a esta información, todas las evaluaciones realizadas al sistema de casos (incluyendo la que presenta este capítulo) están incompletas. En otras palabras, hay muchas evaluaciones, pero ninguna es realmente confiable. Para avanzar en esta tarea es fundamental que la CIDH permita el acceso público a información relevante. Un primer paso para identificar esta información debería ser iniciar un diálogo con investigadores para determinar qué tipo de información puede ser útil y necesaria, y poder así identificar si esta es producida y no publicada o si se requeriría producirla y qué se necesitaría para hacerlo.

Las reformas reglamentarias no han sido efectivas para reducir el problema. Una de las fórmulas más repetidas cuando se habla de cómo enfrentar el congestionamiento del sistema de peticiones y casos de la CIDH (o de cualquiera de sus procedimientos) es recurrir a una reforma reglamentaria. De hecho, una de las principales consecuencias del proceso de fortalecimiento fue la modificación parcial del Reglamento de la CIDH. En dicha reforma, incluso se aumentaron los plazos de respuesta de los Estados en el procedimiento de peticiones y casos. No obstante, la evidencia indica que no ha existido un impacto positivo o una correlación directa entre reformas reglamentarias y descongestión. Por el contrario, como lo muestran otras investigaciones, después de la adopción de la reforma de 2001, de hecho, el tiempo de procesamiento aumentó exponencialmente al haber dividido las etapas de admisibilidad y fondo.

Es cierto que mediante reformas a los reglamentos de los órganos se pueden generar situaciones que impacten el procesamiento de los casos e incluso el rol de los órganos en el desempeño

de sus funciones.²⁴ Sin embargo, es evidente que los cambios reglamentarios no son suficientes para intervenir un problema de la magnitud que representa el congestionamiento procesal en la CIDH. La carta de la reforma reglamentaria está agotada y solamente sería oportuna para adecuar cambios más trascendentales de procedimiento que se originen por otras vías.

El sistema de casos requiere de reformas sustantivas que no admiten espera. La conclusión más obvia, pero no por ello menos importante, es que las medidas adoptadas hasta la fecha para revertir el problema no han hecho un aporte significativo a su reducción. El problema sigue en aumento y su situación es dramática. Es necesario plantear modificaciones sustanciales al sistema de casos, lo cual debe incluir reformas profundas a los órganos de protección (CIDH y Corte IDH).

Pese a que durante años varias voces han defendido estas propuestas, políticamente han tenido muchos detractores. Defensores del sistema han sido temerosos a la hora de implementar cambios radicales en el sistema de peticiones individuales, por varias buenas razones. Por un lado, por la dificultad de encontrar un modelo que garantice el adecuado balance entre una tramitación eficiente de casos, pero que sirva a los propósitos generales del sistema, entre ellos, el reconocimiento de las víctimas. Los modelos comparados no han resultado del todo atractivos —como el actual modelo adoptado por el sistema europeo— por considerarse que para evitar el congestionamiento se ha limitado el acceso de las víctimas al sistema.

Por otro lado, plantear reformas sistemáticas en un contexto político adverso puede llevar a más retrocesos que avances. El proceso de fortalecimiento demostró que hay diversos intereses que apuestan por un debilitamiento del sistema y que tienen un poder considerable en la toma de decisiones regionales. En ese contexto, las reformas deberían quedarse en aquellos escenarios

24 La reforma al Reglamento de la Corte, introducida en 2009, es una muestra de ello, pues su intención es dar un rol distinto a la CIDH dentro del procedimiento ante la Corte. Con esta modificación de su rol, la Comisión podría reacomodar sus funciones y la distribución de sus recursos para dar un peso menor a su trabajo de intervención ante la Corte. Sin embargo, la CIDH no parece haberse ajustado todavía a este nuevo rol.

en donde se puedan controlar los posibles resultados de estas discusiones.

Estos argumentos deben ser tenidos en alta consideración. Sin embargo, en el actual estado del sistema, la peor decisión parece ser aquella de dejar todo como está. La promesa del sistema de ser el último recurso de justicia para las víctimas es cada vez más lejana, y sirve menos a las víctimas y al compromiso general de subsidiariedad del sistema.

Las víctimas no solamente deben esperar años para tener decisiones sobre su situación. Además, la duplicidad de procedimientos y los cambios de criterio entre uno y otro órgano llevan a que sus peticiones sean descartadas con base en interpretaciones contradictorias. El caso más palpable de esta situación es la aplicación de criterios de admisibilidad distintos en la Comisión y en la Corte IDH (uno de los múltiples casos en los que las labores del proceso son innecesariamente duplicadas). Una muestra de esta situación es el actual debate entre jueces de la Corte IDH en casos como *Díaz López vs. Venezuela*, *Liakat Ali Alibux vs. Suriname* y *Brewer Carías vs. Venezuela* sobre el alcance del requisito del agotamiento de recursos internos. A menos de que el SIDH funcione como un verdadero sistema, cualquier propuesta de solución no tendrá ningún impacto verdadero. El sistema de casos y peticiones debe verse como un todo e involucrar a los actores del sistema, empezando por los órganos principales de derechos humanos de la OEA.

Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia del problema, lo que está en riesgo al promover propuestas de reforma, y la poca información disponible para realizar propuestas concretas, una forma en la que se puede avanzar en esta tarea es en la promoción de un diálogo informado sobre aspectos clave para una formulación de alternativas. Hoy en día, avanzar con una propuesta específica no parece lo más sensato, por dos razones. Primero, porque nadie parece saber a ciencia cierta qué funciona mal. Segundo, por el grado de polarización política que en este momento cualquier propuesta levantaría.

Por ello, el primer paso debe ser la convocatoria a un proceso de diálogo amplio, basado en información concreta. Ello pues, en primer lugar, las recomendaciones de gestión para el trámite de casos de cualquier entidad deben hacerse de manera específica

cuando se tiene la caracterización de los procesos. Solo así es posible analizar el tipo de proceso, su naturaleza, los problemas que este enfrenta para finalizar, y las posibles soluciones. En segundo lugar, para hacer recomendaciones adecuadas de gestión se requiere recabar información específica con quienes realizan el trámite del proceso, a fin de identificar los problemas y las estrategias de solución concretas.

Un primer punto para este diálogo debe ser la evaluación de los motivos por los cuales no se cumplieron las metas establecidas en el Plan Estratégico. Por ejemplo, discutir asuntos como ¿el no cumplimiento de las metas se debió exclusivamente a la falta de financiamiento adicional? ¿Las metas fueron fijadas con la participación de profesionales expertos en materia de gestión, o fueron decididas por abogados? ¿El proceso de construcción de las metas y los indicadores contó con la participación de los encargados de su cumplimiento?

De la misma manera, esta discusión debería plantearse preguntas sobre el tipo de estrategias de descongestión que podría explorar la CIDH. Por ejemplo, en varios países de la región, durante años se han hecho planes de descongestión judicial que consisten exclusivamente en crear más jueces y juzgados, y eso no ha acabado la congestión. Hay varias razones para ello (incremento de las competencias de la rama judicial por promulgación de leyes de los Congresos; falta de comprensión sobre la congestión misma, en particular, sobre que ella varía entre las jurisdicciones, entre las materias y entre las etapas de un mismo proceso, entre otras razones). Por eso, un punto por evaluar es si la solución es simplemente contratar más abogados o si el aumento de personal debe ir acompañado de qué otro tipo de estrategias.

Un segundo punto de diálogo podría orientarse hacia la evaluación y el análisis de las recomendaciones que han sido formuladas en anteriores investigaciones a la CIDH. Por ejemplo, el citado informe de la Clínica de la Universidad de Texas tenía una serie de propuestas concretas de las que no se conoce cuál fue su recepción por parte de la CIDH. ¿Se consideraron? ¿Se intentaron implementar? ¿Por qué motivos se descartaron?

Un tercer tema de análisis debería concentrarse en los modelos de gestión diferenciados (pero conectados) entre los trámites administrativos y las decisiones de fondo de los casos. Esto implica

identificar las actuaciones que entran a una u otra categoría, y, por otro lado, efectuar un rediseño de procesos cuando se tenga claro qué tipo de actuaciones son las que quedan en uno u otro lado.

Finalmente, sin pretender que esta lista es exhaustiva, un punto de partida debe ser el análisis específico de la caracterización de los casos que se tramitan en el sistema para analizar cuáles son las mejores opciones de mejora de gestión. Así, el diálogo puede partir de analizar la pertinencia y viabilidad de recurrir a herramientas que se han debatido en diversos modelos de trámite de casos en los sistemas judiciales y fiscalías, como las siguientes: 1) trámite de casos como cartera de causas (en fila, con solución uno a uno), 2) posibilidad establecer criterios de priorización y acumulación de casos, 3) mejores estrategias de dividir el trabajo interno para el trámite de los casos, 4) aprovechamiento de economías de escala (agrupar la recolección de información respecto de los Estados, por ejemplo, para que funcione para diversos casos al mismo tiempo), 5) especialización de conocimiento de casos de principio a fin, 6) posibilidad de incorporación de criterios como la “teoría del caso” utilizada en materia penal para guiar el trámite del caso, 7) separación entre las funciones administrativas (en el trámite de los casos) y el análisis de fondo en el trámite, 8) sistema de control administrativo y de fondo (¿es demasiado centralizado? ¿La responsabilidad esta diluida?), 9) ¿Existe una cultura que promueve la tramitación? ¿Cómo enfrentarla?, 10) ¿Qué particularidades del trámite ante la Comisión deben tenerse en cuenta para el modelo de gestión de casos?, 11) ¿Cómo mejorar sistemas de transparencia y rendición de cuentas sobre el trámite de casos?

En definitiva, los problemas del sistema de peticiones y casos son latentes y, lamentablemente, no hay respuestas mágicas para su solución. Cualquier tipo de reforma tiene, además, que enfrentar diversos retos políticos y técnicos. Pero estas dificultades no pueden seguir aplazando una urgente necesidad de intervención. El diálogo técnico puede ayudar en avanzar en esta tarea. Negar el problema o simplemente lamentarlo ya no es una opción sostenible.

Referencias

- Abramovich, V. 2009. "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos". *Revista Sur*, 6 (11): 7-39.
- Cavallaro, J. L. y S. Brewer. 2008. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. *The American Journal of International Law*, 102 (09-31): 768-827. Disponible en: http://www.escri-net.org/usr_doc/Cavallero_and_Brewer_Reevaluating_HR_Litigation_in_21st_Century_in_the_IACHR.pdf
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). 2008. Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://cejil.org/publicaciones/documento-5-sp>
- Centro de Derechos Humanos. 2012. *Acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos: transparencia y representación legal*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/92.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013a. Plan Estratégico 2011 - 2015. Washington D.C.: OEA
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011a. Plan Estratégico 2011-2015: Parte I: 50 años defendiendo los derechos humanos: resultados y desafíos. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2011b. *Plan Estratégico 2011-2015: Parte II: Programas y Planes de Acción*. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf>
- Dulitzky, A. 2010. "Las peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Amparo Interamericano en Contexto" (pp. 667-715), en *Tratado de Derecho Procesal Constitucional argentino, comparado y transnacional* (tomo III). Pablo Luis Manili, director. La Ley. Disponible en: <http://www.utexas.edu/law/faculty/adulitzky/52-Las-Peticiones-Ante-La-Comision-Interamerican.pdf>
- Filippini, L. G. 2008. *El fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Documento de discusión - ADC*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles. Buenos Aires.

Disponible en: <http://www.adc-sidh.org.ar/images/files/lfortalecimientodelacorteinteramericanadederechoshumanos1.pdf>

Goldman, R. 2009. "History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights". *Human Rights Quarterly*, 31: 856. Disponible en: http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=facsch_lawrev

Human Rights Clinic. 2011. *Maximizing Justice, Minimizing Delay. Streamlining Procedures of the Inter-American Commission on Human Rights*. The University of Texas School of Law. Disponible en: http://www.utexas.edu/law/clinics/humanrights/work/Maximizing_Justice_Minimizing_Delay_at_the_IACHR.pdf

Krsticevic, V. 2007. *Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacionales*. Washington D.C: Cejil.

Rodríguez, C. y C. Kauffman. 2014. *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategias para jueces, funcionarios y activistas*. Bogotá: Dejusticia.

Sánchez, N. C. 2009. "Acceso a la justicia en el ámbito interamericano. Análisis crítico y perspectivas futuras". *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 50: 105-130. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1772120041/REVISTA-IIDH-50%20baja.pdf

Capítulo 7

De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos

César Rodríguez Garavito

Celeste Kauffman

Centro de Estudios de Derecho, Justicia
y Sociedad (Dejusticia)

Resumen

277

De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano

Si bien es innegable el impacto positivo del sistema interamericano en el desarrollo y la protección de los derechos humanos en las Américas,¹ es igualmente evidente que las medidas de reparación y no repetición ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, Corte) tienen un nivel muy bajo de implementación. Este vacío de eficacia ha aumentado en la medida en que el sistema, se ha dedicado a enfrentar casos de violaciones generalizadas de derechos que derivan de injusticias estructurales de clase de tipo social, económico o cultural.

En este capítulo hacemos un balance de las investigaciones sobre la implementación de las decisiones del sistema interamericano y, con base en él, formular estrategias para su fortalecimiento. Además de contener una breve descripción de diferentes teorías, prácticas y desafíos de implementación, el capítulo contiene un análisis empírico de casos que involucran violaciones estructurales de derechos, especialmente derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Para ello, dividimos el capítulo en seis secciones. La primera contiene una breve descripción del sistema interamericano. La segunda se centra en los problemas y las complejidades de las decisiones de la Corte y la Comisión.² La tercera aborda las

1 Para información acerca del impacto del sistema, véase González (2009: 103-126).

2 En esta sección en particular, así como en el resto del documento, es importante resaltar que en el sistema interamericano, y en este documento, se determina que el cumplimiento de las órdenes dadas a los Estados se da en sentido estricto. Así, puede ocurrir que el Estado

reparaciones ordenadas en casos de violaciones de los DESC y en su implementación. La cuarta sección resalta los principales procedimientos y mecanismos de implementación del sistema interamericano. La quinta discute la importancia y variedad de los mecanismos de implementación domésticos. En la sección final, formulamos estrategias de mejoramiento para la Corte, la Comisión, los Estados y la sociedad civil.

cumpla las órdenes de la Corte, y la víctima no considere que ha sido compensada de una manera adecuada, o que el Estado haya abordado adecuadamente las violaciones de derechos y el daño causado como consecuencia de las violaciones. En tal sentido, la implementación o el cumplimiento no necesariamente implican que la violación de derechos haya sido adecuadamente abordada o resuelta.

Los mecanismos de supervisión e implementación en el sistema interamericano

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión tiene competencia para conocer peticiones individuales en contra de cualquiera de los 35 Estados miembros de la OEA. El procedimiento de casos y peticiones individuales establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Reglamento de la Comisión tiene dos etapas principales: la de admisibilidad y la de fondo. En cualquier momento del procedimiento ante la Comisión, por petición de las partes, este órgano las puede asistir en el logro de un acuerdo de solución amistosa. En caso de que no se llegue a un acuerdo, la CIDH continúa el procedimiento de la petición o caso. Si determina que hubo violaciones, prepara un informe preliminar explicándolas y enumerando una serie de recomendaciones que el Estado debe adelantar para reparar o compensar el daño causado por las violaciones. Posteriormente, el Estado cuenta con tres meses para cumplir las recomendaciones de la Comisión. Si no cumple, la Comisión tiene dos opciones: 1) emitir un informe final y público, o 2) someter el caso al conocimiento de la Corte IDH, en los casos en los que el Estado involucrado ha aceptado su competencia contenciosa (Baluarte 2012: 270).

Más allá de la posibilidad de remitir casos a la Corte, la competencia de la Comisión para verificar el cumplimiento de sus recomendaciones no está expresamente contenida en la Convención. La Comisión desarrolla sus funciones con base en la teoría de las facultades implícitas, como condición necesaria para que la Comisión pueda cumplir sus obligaciones de una forma adecuada. La Comisión actuó conforme a esta facultad implícita de supervisión cuando reformó su Reglamento en 2001. La reforma más relevante a su facultad de verificar la implementación se encuentra en el artículo 48 del Reglamento, en el cual se establece que:

Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.

Además de los mecanismos de supervisión oficialmente reconocidos, la Comisión sostiene reuniones sobre el cumplimiento, a pesar de que esta facultad no se encuentre expresamente contenida en los documentos fundadores, ni en su Reglamento. No obstante, los Estados no están obligados a cumplir con estas medidas de seguimiento y la CIDH en muy pocas ocasiones las ha utilizado. La Comisión también incluye datos sobre la implementación de sus recomendaciones en sus informes anuales.³ La publicidad de los informes encaminada a avergonzar a los Estados que no han cumplido las recomendaciones de la Comisión es una de las herramientas básicas, poco efectivas hasta el momento, utilizadas para generar el cumplimiento de sus recomendaciones. Adicionalmente, nuestras entrevistas con representantes de ONG que hacen uso del sistema muestran que entre ellos hay escepticismo sobre la utilidad de estos informes, ya que los datos sobre implementación que contienen son generalmente una transcripción de los informes de los años anteriores, con muy pocos ajustes para incluir nuevos casos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Convención Americana y la Carta de la OEA tienen disposiciones muy difusas acerca de la forma de aplicación de las sentencias de la Corte. El único mecanismo de supervisión que la Convención y el Estatuto de la Corte incluyen es la transmisión de informes anuales a la Asamblea General de la OEA. A pesar de la ausencia de procedimientos de implementación claramente establecidos, la Corte ha utilizado varios artículos de la CADH, su Estatuto y su Reglamento para desarrollar su propia aproximación dinámica al seguimiento del cumplimiento (Shaver 2010: 664). El seguimiento del cumplimiento de las sentencias es una de las actividades más exigentes de la Corte, teniendo en cuenta que el número de casos activos aumenta significativamente cada año, y que la Corte monitorea detalladamente cada medida ordenada (Antônio Cançado Trindade citado en Ventura 2006: párr. 23).

Cuando la Corte IDH emitió sus primeras órdenes de reparación en 1989, indicó un marco para el seguimiento de la

3 CIDH. Informe Anual 2013. Capítulo II. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50 Corr.1. 31 diciembre 2013.

implementación de las decisiones y afirmó que supervisaría los órdenes y cerraría el caso solamente cuando el Estado hubiese cumplido completamente sus órdenes. La Corte emitió sus primeras órdenes de cumplimiento en 2001 en dos casos en contra de Perú: *Barrios Altos vs. Perú* (párr. 50) y *Durand y Uguarte vs. Perú* (párr. 45). Estos procedimientos se volvieron una práctica estándar para todas las decisiones de la Corte. Para el año 2002, la Corte incluía órdenes de cumplimiento para cada aspecto de las medidas de reparación; estas órdenes permitieron aclarar las expectativas de la Corte y sirvieron de base para los informes anuales a la Asamblea General (Baluarte 2012: 277).

En 2005, la Corte modificó el procedimiento del seguimiento del cumplimiento de sus sentencias. Actualmente, solicita al Estado informar sobre las medidas que ha desarrollado para implementar la decisión, luego de la terminación del plazo dado para la implementación (Krsticevic 2007). Una vez la Corte recibe esta información, remite el informe a la Comisión y a las víctimas o sus representantes para que ellos los comenten. Luego de considerar la información de las tres partes (el Estado, la Comisión y las víctimas o sus representantes), la Corte determina el nivel de implementación. Si la Corte determina que el Estado ha implementado completamente su decisión, cierra el caso. Dado lo contrario, la Corte clasifica el caso como no cumplido e incluye ese estatus en el informe anual a la OEA (Krsticevic 2007: 33).

Supervisión débil por parte de la Organización de los Estados Americanos

Como se sabe, el sistema interamericano de derechos humanos es parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el principal foro político, jurídico y social gubernamental en el hemisferio. La Asamblea General (AG) es su órgano supremo y se encuentra formada por todas las delegaciones de los Estados miembros. La Comisión y la Corte remiten informes anuales a la AG.

La Asamblea General de la OEA tiene dos roles importantes en la implementación de las decisiones de la Corte y las recomendaciones de la Comisión. El primero es incluir casos de incumplimiento en las actividades de la Asamblea; el segundo es emitir recomendaciones e imponer sanciones económicas a los Estados que no cumplan las decisiones (CADH, art. 65). Los informes

producidos por la Corte son enviados al presidente del Consejo Permanente de la AG de la OEA y al Secretario General, para ser enviados a la Asamblea, de conformidad con el artículo 91(f) de la Carta de la OEA (Shaver 2010: 664). La Asamblea General en pocas ocasiones usa su facultad para sancionar Estados que incumplan las decisiones. Una excepción a lo anterior ocurrió cuando tomó sanciones económicas contra Haití en los años noventa, luego de que la junta militar se tomara el Gobierno y expulsara al presidente democráticamente electo Jean-Bertrand Aristide.⁴

En suma, aunque limitados y parciales, existen algunos mecanismos de supervisión e implementación desarrollados por los órganos del sistema y la misma OEA. ¿Cuál ha sido su aplicación y su eficacia en la práctica? A esta pregunta dedicamos la siguiente sección.

La ejecución de las órdenes de la Corte y de la Comisión en la práctica

La falta de implementación de órdenes de reparación de la Corte Interamericana y de la Comisión es una preocupación común para aquellos que se encuentran dentro del sistema y para los defensores regionales que lo utilizan para proteger derechos humanos en sus países (Dulitzky 2011). De hecho, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza (2006), afirmó que “la falta de cumplimiento de las resoluciones del sistema [...] lo afecta gravemente”.

Aunque la percepción generalizada acerca de la falta de implementación apunta a un problema real, opaca matices y diferencias que dependen de diversas variables. Los niveles reales de implementación de órdenes de reparación resultan de varios factores relacionados con el funcionamiento interno de los sistemas políticos y legales domésticos, y con la estructura, las fortalezas y las limitaciones del sistema. Adicionalmente, el cumplimiento dentro del sistema también depende de si la orden de reparación proviene de la Corte o de la Comisión, del tipo de medida ordenada, del Estado en cuestión y de las entidades implicadas a nivel nacional en la implementación. Veamos estos factores con mayor detalle.

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la situación de derechos humanos en Haití, OEA/Ser.L./v/II.88, doc. 10 rev. 1995.

Cumplimiento parcial y selectivo

Un número creciente de estudios analiza la implementación de las decisiones de los órganos interamericanos e intentan identificar los factores que contribuyen a la implementación.⁵ Estos estudios demuestran que el cumplimiento parcial de las decisiones de la Corte es más común que el cumplimiento o el incumplimiento totales. Los estudios también demuestran que, vista como un todo, la implementación frecuentemente depende de lo que ha sido ordenado, y de la persona o entidad a la que se ha dirigido la orden.

5 Por ejemplo, un estudio del año 2010 de González-Salzberg consideró las tasas de cumplimiento de las decisiones de la Corte relativas a la compensación pecuniaria, costos y gastos, publicidad de la sentencia, reconocimiento público de responsabilidad internacional, obligación de perseguir y castigar a los perpetradores individuales de violaciones de los derechos humanos, y reformas a la legislación doméstica. Los resultados de González-Salzberg fueron similares a los de otros estudios: las medidas pecuniarias, de compensación y pago de costos y gastos fueron completa y parcialmente cumplidas en el 92 y 86 % de los casos, respectivamente; la publicidad de la sentencia se cumplió en el 60 % de los casos; el reconocimiento público de responsabilidad internacional en el 70 % de los casos; las órdenes de reformar la legislación se cumplieron en el 46 % de los casos, mientras que las órdenes de investigar y castigar a los responsables de las violaciones tuvieron las tasas más bajas de cumplimiento (26 %). Su estudio resaltó que todos los Estados bajo estudio tomaron medidas para cumplir con las órdenes de la Corte (González-Salzberg 2010: 128-29).

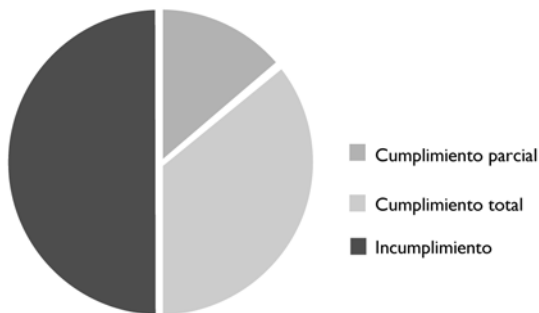
Un análisis de 2012 de Baluarte identificó dos niveles de reparación, separados temporalmente según el momento en que se dio la orden. El primer nivel incluye daños y gastos pecuniarios, reconocimiento simbólico de responsabilidad y medidas para obtener el perdón, medidas legislativas y administrativas para garantizar la no repetición, e investigación y castigo de los responsables. El segundo nivel está compuesto por las medidas ordenadas con menos frecuencia: formación en derechos humanos para los oficiales públicos; cancelación o revisión de decisiones nacionales, judiciales o administrativas; provisión de tratamiento médico y psicológico a los sobrevivientes; devolución de los restos de las víctimas; restablecimiento del empleo anterior; becas o beneficios de educación a las personas afectadas; protección de personas en riesgo; enmienda de documentos públicos, establecimiento de fondos de desarrollo. Los resultados de este estudio demostraron que 161 de las 208 medidas pecuniarias se cumplieron (60 %); así como 84 de los 131 reconocimientos simbólicos de responsabilidad (64 %); 15 de los 77 cambios legislativos y administrativos (19 %); 9 de las 24 órdenes que requerían programas de formación para oficiales públicos (38 %); ninguna de las 30 órdenes relativas a tratamientos médicos y psicológicos se cumplieron; ninguna de las 7 órdenes para garantizar la seguridad de víctimas expatriadas se cumplieron; 2 de las 7 órdenes de restablecimiento del empleo se cumplieron (29 %); 1 de las 12 órdenes de crear becas y beneficios educativos se cumplieron (8 %); 2 de las 23 órdenes de devolución de los restos de las víctimas (9 %); una de las 9 órdenes creación de fondos de desarrollo y proyectos de apoyo a la comunidad (11 %) (Baluarte 2012: 288-305).

Uno de los estudios cuantitativos más significativos fue desarrollado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (Basch *et al.* 2010). Esta investigación analiza la implementación de 462 medidas de reparación recomendadas en todas las decisiones de fondo y solución amistosa, acuerdos de la Comisión Interamericana y decisiones de reparación de la Corte Interamericana entre 2001 y 2006. Este estudio proporciona perspectivas importantes sobre las complejidades de cumplimiento de las decisiones de los organismos de protección del sistema interamericano.

Una de las primeras conclusiones del estudio es que el cumplimiento o incumplimiento de las decisiones no es una cuestión absoluta; por el contrario, la mayoría de los Estados toman acciones para cumplir con algunas de las medidas ordenadas por estos órganos de protección. La gráfica 1 muestra el nivel de cumplimiento (total, parcial, incumplimiento) de las 462 medidas ordenadas por la Corte y la Comisión en el periodo comprendido por la investigación, llegando a la conclusión de que estas órdenes son parcialmente efectivas en el 50 % de los casos.

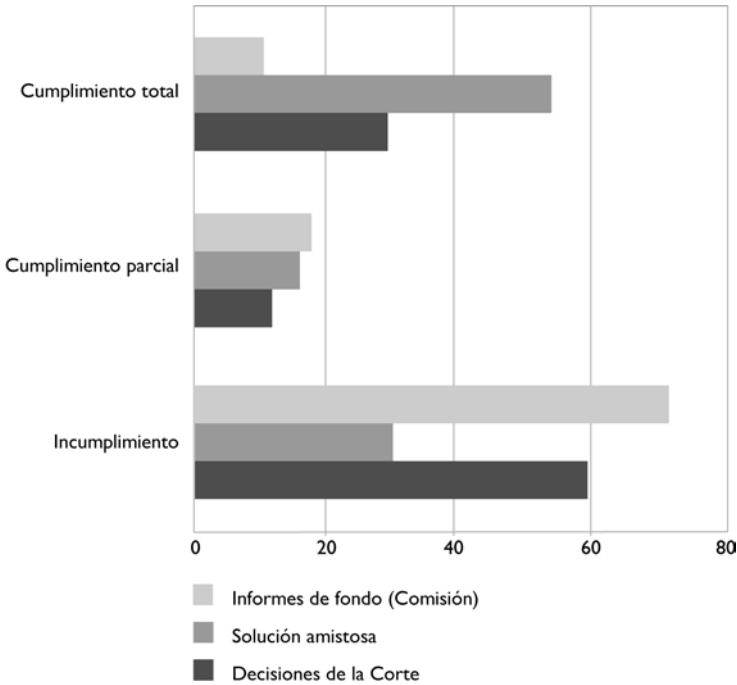
El nivel de implementación varía dependiendo del órgano (Corte o Comisión) y del tipo de procedimiento por medio del cual se llegó a la orden de reparación en cuestión (solución amistosa o informe de fondo de la Comisión). Con respecto a la Corte, la investigación encontró que el 29 % de las medidas fueron cumplidas en su totalidad, que el 12 % fueron implementadas parcialmente y que el 59 % fueron incumplidas en su totalidad. Por

GRÁFICA 1
Nivel de cumplimiento de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos



FUENTE: adaptado de Basch *et al.* (2010: 19).

GRÁFICA 2
Tasas de cumplimiento de las órdenes
por tipo de órgano decisorio



FUENTE: adaptado de Basch *et al.* (2010: 21).

otro lado, encontró que las decisiones de fondo de la Comisión fueron implementadas en su totalidad en el 11 % de los casos, parcialmente en el 18 % de los casos, e incumplidas en su totalidad en el 71 % de los casos. Las tasas de implementación de las medidas resultantes de acuerdos de solución amistosa superan incluso a aquellas relativas a las decisiones de la Corte: el 54 % de las medidas acordadas fueron implementadas en su totalidad, el 16 % parcialmente implementadas y el 30 % presentaron un incumplimiento total (Basch *et al.* 2010: Sec. III.3). Los porcentajes de cumplimiento se encuentran ilustrados en la gráfica 2.

Una mirada más cercana a las tasas de implementación de los diferentes tipos de medidas de reparación ordenadas por la Corte⁶ revela diferentes niveles de implementación de las órdenes de

6 Para información más detallada sobre la implementación las decisiones de la Comisión y de los acuerdos de solución amistosa

TABLA I
Nivel de cumplimiento según el tipo de medida

Tipo de medida	Nivel de cumplimiento		
	Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Incumplimiento
Pecuniarias	48	21	31
No pecuniarias	5	21	74
Simbólicas	49	11	40
Restitución	31	4	65
Preventivas: formación	43	0	57
Preventivas: concientización	25	25	50
Legislativas	41	4	92
Fortalecimiento institucional	0	16	84
Investigación y reforma legal	16	17	67
Investigación sin reforma legal	0	11	89
Protección de víctimas y testigos	17	0	83
Otras	50	0	50

FUENTE: Adaptado de Basch et al. (2010:21)

reparación.⁷ El estudio de ADC dividió las medidas ordenadas por la Corte en once categorías según sus contenidos: pecuniarias, no pecuniarias, simbólicas, de restitución, preventivas, de concientización, medidas legislativas, de fortalecimiento institucional, investigación de hechos y reforma legal, investigación de hechos sin reforma legal, protección de víctimas y testigos, entre otras. Sus resultados confirman a grandes rasgos las conclusiones de los otros estudios, pues se encontró que las medidas con

dependiendo del tipo de orden, véase Basch *et al.* (2010: Sección III).

7 Cuando se discuten las medidas de reparación, es importante resaltar que todas las órdenes de la Corte IDH son consideradas de reparación, así estas decisiones no ordenen reparaciones en sentido estricto. Por ejemplo, muchos de los casos que involucran peticionarios indígenas, como en el caso *Sawhoyamaxa vs. Paraguay* (discutido más detalladamente con posterioridad), en el que la Corte le ordenó a Paraguay proveer a la comunidad indígena agua potable y otras medidas de salubridad, ordenándole al Estado cumplir con las obligaciones existentes frente a la comunidad Sawhoyamaxa, en vez de constituir medidas de reparación para las violaciones de derechos humanos. En cualquier caso, en este capítulo, cuando hacemos referencia a “medidas de reparación” u “órdenes de reparación” nos referimos a todas las órdenes de la Corte, tengan o no carácter reparador.

mayor nivel de implementación fueron las de reparación simbólica (49 %) de implementación total, medidas pecuniarias (48 %) y programas de formación (43 %). Por otro lado, las medidas con menores tasas de implementación incluyen las legislativas (92 %), investigación de los hechos que llevaron a la violación y búsqueda de responsables (89 %) y medidas de fortalecimiento institucional (84 %). Los resultados de su análisis se encuentran en la tabla 1 (Basch *et al.* 2010: Sec. III.3).⁸

Otra investigación relevante gira el lente analítico hacia otra variable central: la influencia de los funcionarios o las instituciones locales sobre la implementación de las decisiones de la Corte. Huneus (2011) disgregó las órdenes de reparación de la Corte dependiendo de la institución o funcionario a quien iban dirigidas. Desde este punto de vista, las tasas de cumplimiento de las decisiones de la Corte revelan una tendencia muy marcada: mientras mayor sea la separación de las ramas o instituciones estatales involucradas en la medida de reparación, menor es la posibilidad de implementación de la misma por parte del Estado. Igualmente, las órdenes que exigen acciones exclusivas por parte del Ejecutivo, tienen como resultado una tasa de implementación del 44 %. Sin embargo, cuando las órdenes de reparación requieren acción del Ejecutivo y algún otro actor estatal, el nivel de implementación es más bajo.

Así, el estudio encontró que las órdenes de reparación que demandan acción por parte del Ejecutivo e instituciones judiciales, tienen una tasa de implementación del 36 %. Las órdenes que demandan acción del Ejecutivo y el Ministerio Público, definido por Huneus (2011) como cualquier entidad pública encargada del procesamiento, independiente del Ejecutivo y de la rama judicial, registraron una tasa de cumplimiento del 21,1 %. Las órdenes que requieren acción del poder legislativo y del Ejecutivo tuvieron resultados ligeramente mejores, con una tasa de cumplimiento del 22 %. Finalmente, y más relevante para las órdenes relativas a

8 Los resultados de estas investigaciones son confirmados por otros estudios sobre el sistema interamericano de derechos humanos. Así, investigaciones de González-Salzberg (2010), Krsticevic (2007), Open Society Justice Initiative (2010) y Acosta López y Bravo Rubio (2008) llegan a conclusiones similares sobre el nivel de implementación de las decisiones dependiendo del tipo de reparación ordenada.

casos complejos, que a menudo involucran la acción coordinada de varios actores del Gobierno, las órdenes que requerían acción por parte de tres instituciones autónomas del Estado —el ejecutivo, el Ministerio Público y el poder judicial— registraron una tasa de implementación del 2 %. Así, Hunneus (2011: 123) muestra que “con cada nuevo actor llamado a ejercer discreción, las posibilidades de cumplimiento disminuyen”. La autora resalta una excepción interesante a esta tendencia: las órdenes que requieren acción exclusiva del poder legislativo tienen tasas muy bajas de cumplimiento, probablemente por la dificultad de lograr que los actores lleguen a un acuerdo sobre algún cambio legislativo.

Huneeus (2011) busca explicar estos resultados desde varias perspectivas, señalando y descartando la “teoría de la dificultad.” Así, la autora nota que, aunque algunos actores han afirmado que las órdenes que involucran más actores son más difíciles o costosas de implementar, este nivel de dificultad logra explicar solo parcialmente el incumplimiento de las órdenes. Una comparación entre las órdenes dirigidas principalmente al Ejecutivo y aquellas dirigidas al Ejecutivo y a algún otro actor no demuestra claramente que las segundas tengan necesariamente un mayor nivel de dificultad, complejidad o costo. Al contrario, Huneeus propone una teoría alternativa, basada en las posiciones institucionales, la presión y las expectativas que recaen sobre el Ejecutivo y otras ramas del Gobierno (en particular el poder judicial) en relación con el cumplimiento con las decisiones de la Corte Interamericana. De conformidad con esta teoría, al ser la cara de un Estado a nivel internacional, el Ejecutivo tiene más presión para cumplir con decisiones internacionales que otras ramas del poder que tienen un menor perfil internacional (Huneeus 2011: 125).

Diferencias en tasas de cumplimiento entre recomendaciones de la Comisión y órdenes de la Corte

Diversos autores y activistas han ofrecido múltiples explicaciones a las diferentes tasas de implementación de las decisiones de estos dos órganos. Probablemente, la más obvia es la percepción generalizada de que la Comisión produce recomendaciones no vinculantes, mientras que la Corte emite sentencias legalmente vinculantes. Adicionalmente, algunas de las diferencias en los

niveles de implementación se pueden deber a la manera en que la Corte y la Comisión abordan las medidas de reparación en sus decisiones. Como afirma Baluarte (2012), hay una diferencia sustancial entre los niveles de detalle y especificidad con los que la Corte y la Comisión han abordado las reparaciones.

Aunque la Corte frecuentemente emite sus decisiones de reparación junto con las decisiones sobre el fondo, la etapa de reparaciones del caso es un proceso independiente, que necesita contar con argumentos de todas las partes involucradas en el proceso. Entre tanto, en el procedimiento frente a la Comisión, hay menos tiempo entre la decisión sobre la violación y la determinación de las medidas de reparación que el Estado debería adoptar. Adicionalmente, mientras a través de los años, las órdenes de la Corte se han vuelto más específicas, las recomendaciones de la Comisión tienden a ser cada vez más vagas. Sin duda, un mayor nivel de especificidad genera claridad con respecto a la implementación y a la supervisión de cumplimiento. Finalmente, la Corte ha tomado medidas para desarrollar mecanismos de supervisión más fuertes para sus decisiones, mientras que la Comisión remite los casos de incumplimiento a la Corte o se basa en los informes anuales para monitorear el cumplimiento (Baluarte 2012: 274).

Respuestas creativas y baja implementación en los casos sobre DESC

Como muchos defensores y académicos han afirmado, los casos que actualmente enfrenta la Corte involucran en menor medida las violaciones “tradicionales” de los derechos humanos que caracterizaron el funcionamiento del sistema durante sus primeros años, y han comenzado a abordar con más frecuencia casos de DESC, que involucran derechos colectivos, derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta previa y los derechos a la salud y a la seguridad social (Rodríguez Garavito 2011a). Estas violaciones requieren medidas de reparación nuevas y más creativas, en reemplazo de las medidas pecuniarias tradicionales que caracterizaron los primeros años de funcionamiento de la Corte (Rodríguez Garavito 2011b). La implementación de estas medidas trae consigo obstáculos y desafíos únicos que no se presentan frente a la implementación de las medidas de reparación

más tradicionales de la Corte. Debido al carácter reciente de estos desarrollos, hay muy poca investigación académica relativa a los desafíos específicos de la implementación de estas medidas y a las respuestas de la Corte a estos desafíos.

En general, la Corte y la Comisión han dado respuesta a las violaciones sistemáticas de DESC mediante la inclusión de órdenes de reformas legislativas y políticas, programas de formación y educación para agentes del Estado y medidas de reparación dirigidas a las comunidades, que pueden incluir el otorgamiento de viviendas, acceso a agua, servicios de atención médica y educación, entre otros.⁹ Sin embargo, como se ve reflejado en las decepcionantes tasas de cumplimiento discutidas anteriormente, la respuesta más común del Estado a estas medidas es la inacción (Open Society 2010: 69).

Una de las primeras incursiones de la Corte en el uso de órdenes generalizadas de reparación para abordar violaciones sistemáticas de derechos fueron las medidas de formación en derechos humanos para agentes del Estado cuando las violaciones fueran consecuencia de abuso de poder. El estudio discutido anteriormente encontró que las órdenes de formación de agentes estatales actualmente representan el 3 % de todas las órdenes de reparación, y que estas medidas han sido completamente implementadas en el 42 % de los casos (Basch 2010: 6).

El registro sobre la implementación del caso *Tibi vs. Ecuador* representa uno de los ejemplos del 58 % de los casos en los que las medidas encaminadas a la formación no fueron efectivamente implementadas. En *Tibi vs. Ecuador*, la Corte le ordenó al Gobierno “establecer un programa de educación y formación para todo el personal de la rama judicial, la fiscalía, la policía y miembros de las instituciones penitenciarias, incluyendo el personal médico, psiquiátrico y psicológico, en los principios y provisiones relacionadas con la protección de derechos humanos en el tratamiento de los internos”.¹⁰ En un intento por aumentar la claridad y especificidad de las órdenes, así como de inducir a Ecuador a

9 Por ejemplo, véase caso de la Comunidad Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador y caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek *vs.* Paraguay.

10 Corte IDH, caso de *Tibi vs. Ecuador*, 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114, párr. 13.

desarrollar un programa adecuado, la orden de la Corte fue muy detallada con respecto a su financiación y contenido. Así, la Corte le ordenó a Ecuador incluir información relativa a la “asignación de recursos específicos para alcanzar sus objetivos” en su informe sobre cumplimiento, y exigió que las medidas de formación contaran con la participación de la sociedad civil.¹¹ Cuando Ecuador falló en la implementación de esta orden, la Corte emitió una orden de cumplimiento más detallada, en la que le ordenó “establecer un comité interinstitucional para definir y ejecutar los programas de formación en derechos humanos y tratamiento de los internos”. Infortunadamente, los esfuerzos de la Corte encaminados a guiar activamente el proceso de implementación no han sido suficientes, teniendo en cuenta que Ecuador todavía no ha implementado la decisión (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Tibi vs. Ecuador*, supervisión de cumplimiento de la sentencia, 1 de julio de 2009, en *Open Society* 2010: 71).

Por otro lado, diversos Estados han implementado de una manera efectiva órdenes de la Corte relativas a la formación en derechos humanos de actores estatales. Por ejemplo, en el caso de la Masacre de Mapiripán *vs. Colombia*, la Corte le ordenó al Estado “implementar, dentro de un plazo razonable, programas de educación permanente en derechos humanos y derecho internacional humanitario dentro de la Fuerza Aérea Colombiana, en todos los niveles jerárquicos”, dentro de los lineamientos especificados por la Corte en sus decisiones sobre las reparaciones.¹² Como resultado, en el año 2008, el Gobierno creó un programa permanente de formación en derechos humanos para sus fuerzas armadas y una dirección en derechos humanos dentro de la armada, que forman parte de la Política Comprensiva en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. La política también incluye un acuerdo de cooperación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que aceptó supervisar la implementación del programa de formación. Este programa logró satisfacer las órdenes de la Corte en contra de Colombia en cuatro casos (*Baluart* 2012: 287).

11 *Idem.*

12 Corte IDH, *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, 15 de septiembre de 2005, Serie C, núm. 134, párr. 13.

Otras medidas generales creativas ordenadas por la Corte son las que abordan violaciones de derechos humanos sufridas por ciertas comunidades. Por ejemplo, en el caso Pueblo Bello, la Corte le ordenó al Estado la construcción de viviendas para las víctimas sobrevivientes de una masacre. Sin embargo, como la Corte ordenó la construcción de las viviendas en la comunidad de Pueblo Bello, el Estado usó la falta de voluntad de las víctimas de volver a la misma (fruto de su justificado miedo por su seguridad) como una excusa para negar el otorgamiento de viviendas para las víctimas en otras comunidades. En un caso posterior — Masacre de Ituango *vs.* Colombia —, la Corte intentó remediar el incumplimiento causado por la interpretación errónea de la decisión de Pueblo Bello, ordenando que la vivienda se construyera en el lugar en el que las víctimas escogieran vivir. No obstante, el Gobierno de Colombia decidió ofrecer subsidios para la adquisición de vivienda, en vez de entregarlas, lo que tuvo como consecuencia que muchas de las víctimas siguieran sin hogar. De manera similar, las órdenes de proveer atención psicológica a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, una medida de reparación básica dentro del repertorio de la Corte frente al derecho a la salud, ha generado largas discusiones entre el Estado y los representantes de las víctimas sobre la calidad y la forma de prestar esta atención. Esta dilación frecuentemente compromete o impide la implementación de la medida (Acosta y Bravo 2008: 209).

En el caso Plan de Sánchez *vs.* Guatemala, la Corte le ordenó al Estado implementar un detallado grupo de programas en 13 comunidades indígenas diferentes, incluyendo: 1) la ejecución de un estudio de la cultura Maya-Achí por parte de la Academia Guatemalteca de Lenguas Mayas o una organización similar; 2) el inicio de obras como la construcción de avenidas y de un sistema de alcantarillado y de suministro de agua potable; 3) proveer formación intercultural y bilingüe a los profesores de las comunidades; 4) el establecimiento de un centro de salud con condiciones adecuadas para proveer tratamiento médico y psicológico a ciertas víctimas de abusos de derechos humanos (Open Society 2010: 71). Estas medidas, basadas en las necesidades de la comunidad con respecto a sus DESC, son innovadoras y loables. No obstante, aunque Guatemala pagó una parte de los daños materiales y cumplió algunas de las medidas simbólicas, no logró

implementar la mayoría de los programas sociales y culturales ordenados por la Corte. De hecho, la única medida “creativa” frente a la cual Guatemala tomó acciones fue el establecimiento de un centro de salud en el pueblo de Plan de Sánchez.¹³

La Corte ha desarrollado un marco similar de reparaciones basadas en las comunidades en muchos de los casos que involucran pueblos indígenas, incluidos *Moiwana vs. Surinam*, *Mayagna (Sumo) Comunidad Awas Tingni vs. Nicaragua*, *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, y *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. En la década pasada, los casos relativos a derechos indígenas empezaron a representar un porcentaje más alto del expediente de la Comisión y de la Corte. Estos casos contienen ejemplos de las medidas de reparación más innovadoras y creativas de la Corte, ya que a menudo ordenan medidas encaminadas a abordar la exclusión y discriminación socioeconómica que enfrentan las comunidades indígenas, situación que genera la violación de sus DESC más básicos. Infortunadamente, la implementación adecuada de estas órdenes de reparación es una excepción, y los intentos de la Corte de solucionar los problemas de implementación no han sido completamente efectivos.

Los mecanismos de implementación existentes: el uso de órdenes y audiencias de cumplimiento

A pesar de la escasez de mecanismos y procedimientos claros para la implementación de las decisiones de la Corte, este órgano ha utilizado varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), su Estatuto y su Reglamento para desarrollar su propia aproximación dinámica al monitoreo del cumplimiento. Así, la Corte ha asumido la supervisión de la aplicación doméstica de sus decisiones, lo que consume una cantidad considerable de su atención y recursos (Shaver 2010: 664). La supervisión del cumplimiento de sentencias es actualmente una de las actividades más exigentes, teniendo en cuenta que el número de casos activos aumenta de manera significativa cada año, y que la Corte periódicamente monitorea los detalles de cada medida

13 Corte IDH, *Masacre del Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Supervisión de Cumplimiento con sentencia, julio 1 de 2009.

ordenada (ver capítulo de Sánchez y Lyons en este volumen). Así, para el 2012, la Corte se encontraba supervisando la implementación de sus órdenes en 138 casos.¹⁴

Desde 1989, cuando emitió su primera decisión, hasta el 2008, la Corte había reconocido el cumplimiento completo y había cerrado los expedientes en solo dos casos, *La Última Tentación de Cristo vs. Chile* y *Acosta Calderón vs. Ecuador*. En 2012 y 2013 finalizaron otros casos: *Escher vs. Brasil*, *Lori Berenson Mejía vs. Perú*, *Mejía Idrovo vs. Ecuador*, *Castañeda Gutman vs. México*, *Abril Alosilla y otros vs. Perú* y *Kimel vs. Argentina*, aumentando a ocho el número de casos cumplidos en su integridad. Al mismo tiempo, la Corte se encuentra ejerciendo sus funciones de supervisión en 148 casos.¹⁵

Cumplimiento de órdenes

La Corte emitió su primera orden de cumplimiento en contra de Perú en 2001, en los casos *Barrios Altos vs. Perú* (párr. 50) y *Durand y Uguarte vs. Perú* (párr. 45). Estas órdenes pronto se volvieron práctica estándar para todas las decisiones de la Corte, de modo que hasta hoy el organismo ha emitido órdenes de cumplimiento en aproximadamente el 75 % de los casos en los cuales se han emitido decisiones de reparación. Además de fijar requisitos de implementación más estrictos, las órdenes de cumplimiento ofrecen un análisis profundo del proceso de implementación del caso en cuestión, así como las razones con las que los Estados justifican el incumplimiento de las órdenes de la Corte (Open Society 2010: 78).

En algunas ocasiones, la Corte utiliza las órdenes de cumplimiento para fijar plazos para las acciones del Estado, concentrarse más en casos particulares y presionar más a los Estados, incrementando los requisitos de presentación de informes de estos.

14 Corte IDH, Informe Anual 2012. OEA/Ser.L/V/II.147, doc. 1, 2013, p. 17. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2012.pdf

15 Corte IDH, Informe Anual 2012. OEA/Ser.L/V/II.147, doc. 1, 2013, p. 13. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2012.pdf; CIDH, Informe Anual 2013, 2013, p. 72. Disponible en: <http://www.OEA.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap2-D.pdf>

Por ejemplo, en los párrafos finales del caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa *vs.* Paraguay, la Corte inicialmente ordenó que, mientras los miembros de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa sigan sin tierras, el Estado les debe proveer los suplementos y servicios básicos y necesarios para su supervivencia. A pesar de lo anterior, el Estado no implementó esta orden y murieron algunos miembros de la comunidad Sawhoyamaxa, lo que llevó a la Corte a emitir una decisión de supervisión de cumplimiento con la sentencia, ordenándole a Paraguay producir informes más regulares y explícitos, incluyendo información que le permita diferenciar los bienes y servicios suministrados a los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa de aquellos suministrados a otras comunidades.¹⁶

Además de fijar fechas límite, la Corte ha utilizado las órdenes de cumplimiento para llevar a cabo otras acciones que estima necesarias para que un Estado implemente una decisión. Por ejemplo, utilizó una orden de cumplimiento para exigirle a Guatemala identificar los agentes responsables de llevar a cabo la implementación de decisiones a nivel nacional. La institución del Estado que representa a Guatemala ante los órganos de protección interamericanos, la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, informó que fue incapaz de implementar ciertos aspectos de una decisión de la Corte porque las entidades estatales pertinentes se negaron a responder a las exigencias de la Comisión Presidencial. En respuesta a esto, la Corte utilizó la orden de cumplimiento para ordenarle a Guatemala nombrar agentes estatales como interlocutores para la implementación de los mandatos en cuestión. Específicamente, la Corte le ordenó al Estado designar un agente de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo de la Justicia y a miembros de la rama legislativa para trabajar con la Comisión Presidencial (caso Molina Theissen *vs.* Guatemala, supervisión de cumplimiento de la sentencia, párrs. 3-5). Como han resaltado diferentes defensores y autores, los esfuerzos de la Corte encaminados a desarrollar informes más específicos pueden incentivar

16 Entrevista con líderes de la comunidad Sawhoyamaxa, dentro del territorio finalmente asignado por el Gobierno en 2014, como cumplimiento a la sentencia. Territorio Sawhoyamaxa, Paraguay, 6 de diciembre de 2014.

la responsabilidad de los Estados y pueden ayudar a superar los cuellos de botella burocráticos que generan obstáculos para la implementación (Open Society 2010: 84).

Audiencias de cumplimiento: negociación privada y denuncias públicas

En 2008, la Corte celebró sus primeras audiencias de cumplimiento para darles a las partes la oportunidad de presentar argumentos y evidencia oralmente.¹⁷ Aunque estas audiencias rápidamente se volvieron práctica habitual de la Corte, los mecanismos de supervisión de este organismo siguieron evolucionando, tornándose en audiencias públicas. La primera de estas audiencias se desarrolló en julio de 2009, relativa al caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa *vs.* Paraguay.¹⁸ Las audiencias son un método adecuado para promover la implementación, al declarar públicamente la responsabilidad del Estado por su incumplimiento con las decisiones de la Corte. Además, encarnan el tipo de intervenciones judiciales dialógicas que aumentan la probabilidad de generar cumplimiento e impacto, en la medida en que involucran públicamente a los interesados y desatan procesos deliberativos y colaborativos de implementación (Rodríguez Garavito 2011b).

Paralelamente, la Corte empezó a tener audiencias que abordaban múltiples casos del mismo país con órdenes de reparación similares, una innovación consagrada, durante la reforma del 2010, en el artículo 30.5 del Reglamento de la Corte. La Corte recientemente sostuvo una audiencia de cumplimiento sobre ocho casos colombianos para discutir el estado de la implementación de las órdenes de la Corte relativas a la proporción de tratamientos médicos y psicológicos.¹⁹

Independientemente de la estructura, en cada tipo de audiencia la Corte busca establecer acuerdos entre las partes, sugiriendo alternativas a la resolución de problemas, incitando el cumplimiento y llamando la atención sobre los casos de incumplimiento.

17 Corte IDH, Informe Anual 2009, 2010, p. 6. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2009.pdf.

18 Corte IDH, Informe Anual 2009, 2010, p. 65. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2009.pdf

19 Corte IDH, Resolución de abril 29 de 2010.

La Corte alienta a los Estados y peticionarios a trabajar conjuntamente para establecer calendarios para la implementación.²⁰

Normas y mecanismos de implementación domésticos

La jurisprudencia de la Corte establece la aplicación inmediata de sus decisiones, lo cual implica que sean aplicadas directamente en la escala nacional, aunque la Convención establece que la ejecución de decisiones debe ser llevada a cabo a través de órdenes legales internas de los países en cuestión.²¹ Así, la implementación efectiva de las decisiones es determinada en mayor medida por lo que suceda en la burocracia interna del Estado que por otros esfuerzos regionales para incentivar la implementación.

No obstante, un modelo que le otorgue tal nivel de responsabilidad a los Estados puede resultar problemático, dado que muy pocos Estados que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte han adoptado normas internas que contemplen procedimientos especiales para la ejecución de medidas de reparación ordenadas por esta (Acosta López y Bravo Rubio 2008: 192). Incluso si un Estado está dispuesto a implementar una decisión de la Corte, abundan los obstáculos prácticos, ya que con frecuencia no es claro quién es responsable de hacer qué, quién tiene la autoridad para implementar decisiones y cómo manejar la coordinación entre varias agencias para asegurar cumplimiento, lo que es particularmente importante en casos que involucran DESC. De hecho, incluso el Consejo Permanente de la OEA ha recomendado la adopción de medidas específicas para asegurar que los sistemas legales nacionales incorporen la jurisprudencia de la Corte para superar estas problemáticas.²²

20 Corte IDH, Informe Anual 2012. OEA/Ser.L/V/II.147, doc. 1, 2013, p. 25. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2012.pdf

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A, núm. 5, 1985, par. 22.

22 Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, séptimo periodo ordinario de sesiones, Observaciones y Recomendaciones del Consejo Permanente al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser., junio 2 de 2007, Ag/Doc.4761/07.

Entre los Estados que efectivamente tienen estas normas, la inmensa mayoría contempla solamente sanciones pecuniarias. Esto resulta problemático en los casos relativos a violaciones de DESC, dado que la implementación de estas decisiones frecuentemente requiere desarrollos legislativos, reformas a las políticas públicas y avances doctrinarios relativos a prácticas internas (Krsticevic 2007: 44). De cualquier forma, los casos más difíciles involucran a aquellos Estados que no tienen ningún tipo de legislación interna para regular la ejecución de decisiones, casos en los que resulta aplicable la legislación procesal relativa a la ejecución de decisiones emitidas en contra del Estado.

Normas internas integrales de implementación: Colombia

Las normas y los mecanismos internos de implementación más integrales han sido establecidos por Colombia y Perú, y en ambos casos han tenido un papel importante en la implementación de las decisiones de la Corte Interamericana y de la Comisión.²³

Colombia tiene uno de los marcos legales más exhaustivos sobre la implementación de decisiones de órganos internacionales de protección de los derechos humanos, incluidos los del sistema interamericano. No obstante, el procedimiento que mejor funciona es el relativo al pago de medidas pecuniarias a víctimas de violaciones de los derechos humanos, pues los procedimientos para implementar medidas no pecuniarias se encuentran menos formalizados y generalmente han sido determinados caso por caso. Esta ausencia de canales establecidos para implementar medidas no pecuniarias es particularmente problemática en el contexto de reparaciones para violaciones de DESC, teniendo en cuenta que las medidas más efectivas en estos casos son las no pecuniarias.

El 5 de julio de 1996, Colombia publicó la Ley 288 en el *Diario Oficial*. Esta Ley establece procedimientos para implementar medidas pecuniarias de reparación a víctimas de violaciones de los derechos humanos, una vez la responsabilidad de Colombia por estas violaciones haya sido establecida por ciertos órganos internacionales, como la CIDH (Corasaniti 2009: 22). Bajo los

23 Una discusión más detallada de estos regímenes se puede encontrar en Krsticevic (2007) y Open Society (2010).

procedimientos prescritos en esta Ley, luego de la comunicación de una sentencia en contra del Estado, un comité compuesto por representantes de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y Defensa considerará la implementación de las reparaciones ordenadas por el órgano internacional (este paso no aplica a las órdenes vinculantes de la Corte Interamericana) y proporcionará el proceso para efectuar el pago correspondiente, incluyendo la determinación sobre qué ministerios deben pagar por los daños y en qué cuantía. Bajo este proceso, la compensación económica se ha tornado menos controversial en Colombia, lo que se evidencia por hecho de que el Ministerio de Defensa tenga incluso un ítem en su presupuesto anual para el pago de decisiones internacionales sobre derechos humanos (Open Society 2010: 87).

Los procedimientos de implementación de medidas no pecuniarias ordenadas por la Corte Interamericana se encuentran menos sistematizados. A pesar de lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha asumido un rol informal de coordinación de este proceso. Luego de recibir el pronunciamiento en contra de Colombia, este Ministerio convoca una reunión sobre el cumplimiento, invitando a representantes de otros ministerios relevantes para la implementación. No obstante, como el proceso no está formalizado en la ley, el éxito de la convocatoria depende de la influencia que pueda ejercer el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los demás.

A pesar de la naturaleza informal del procedimiento, Colombia ha logrado desarrollar mecanismos *ad hoc* de cumplimiento positivo en ciertos casos. Por ejemplo, para facilitar la implementación de la decisión de la Corte Interamericana en el caso *Mapiripán vs. Colombia*, el Estado estableció un mecanismo especial de coordinación y supervisión: el Mecanismo Oficial de Seguimiento de la sentencia de Mapiripán (MOS). Este mecanismo incluye representantes de nueve agencias estatales, incluyendo el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Fiscalía y el Ministerio de Defensa. Los familiares de las víctimas, sus representantes y la Comisión Interamericana también participan (Krsticevic 2007: 87). La expansión de estos mecanismos a otras decisiones de la Comisión Interamericana y de la Corte serían especialmente útiles como espacios de coordinación y diálogo en casos relativos a DESC.

Adicionalmente, la Corte Constitucional de Colombia ha tenido un papel importante en la implementación de decisiones de la Corte Interamericana.²⁴ Cuando los procedimientos anteriormente descritos y otros organismos internacionales de protección de los derechos humanos han fallado, la Corte Constitucional ha aceptado acciones constitucionales individuales (tutelas) para ejecutar medidas de reparación ordenadas a nivel internacional (Uprimny 2007: 139).

Mecanismos interinstitucionales de implementación: Guatemala

Como mencionamos, no todos los Estados de la región han promulgado leyes para regular la forma en la que se deberían implementar las decisiones de la Corte Interamericana y de la Comisión. Sin embargo, esto no siempre significa que no haya un mecanismo de implementación en marcha. La rama ejecutiva de algunos Estados, como Guatemala y Paraguay, han utilizado decretos ejecutivos para establecer comisiones o mecanismos interinstitucionales dedicados a estas tareas. Estos mecanismos pueden ser estructuralmente débiles, y su relevancia y eficacia depende de la voluntad de la administración presidencial sucesiva para dedicar recursos y capital político a la Comisión (Open Society 2013: 36).

A pesar de la ausencia de legislación relativa a la implementación de decisiones de la Comisión y la Corte, el expresidente de Guatemala utilizó un decreto ejecutivo para establecer la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredek), encargada de representar al Estado ante los órganos de protección de los derechos humanos interamericanos y del sistema de las Naciones Unidas. Dentro de sus miembros se encontraban el ministro de relaciones exteriores, de gobierno, defensa, el fiscal general y el responsable del Ministerio Público (Open Society 2013: 48).

La Copredek fue decisiva para la implementación de las decisiones de la CIDH y la Corte IDH. Por ejemplo, en casos en los que individuos y comunidades no estaban preparados para

24 Véase Corte Constitucional, sentencias T-568 de 1999, y T-603, T-786 y T-558 de 2003.

recibir montos pecuniarios derivados de las decisiones, Copredek les ofreció entrenamiento en gestión financiera. Adicionalmente, la presencia de esta Comisión ha facilitado el rol de supervisión de la Corte. Por ejemplo, en *Molina Theissen vs. Guatemala*, durante la fase de supervisión de cumplimiento, Copredek le informó a la Corte que las instituciones estatales relevantes se habían negado a responder a su solicitud de asistencia en la implementación. En respuesta a esto, la Corte Interamericana le ordenó al Estado designar un funcionario de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia para trabajar con Copredek, y en la identificación de miembros de la rama legislativa con los que Copredek podría desarrollar un plan exhaustivo para implementar los procedimientos administrativos y legislativos necesarios (Open Society 2013: 48). Así, la Corte pudo utilizar el conocimiento de Copredek sobre las necesidades y obstáculos internos al cumplimiento, para desarrollar órdenes más efectivas y específicas. Por su parte, Copredek utilizó su acceso privilegiado a la Corte para presionar al Estado a cumplir.

Infortunadamente, Copredek era estructuralmente débil, comparada con otras instituciones del Estado, debido a la ausencia de una base legislativa para apoyar su labor. Como consecuencia de esto, la administración presidencial sucesiva la eliminó, como respuesta a su relación hostil con el sistema interamericano de derechos humanos. Otros Estados en la región, incluyendo a México y Perú, tienen comisiones interinstitucionales similares establecidas por decretos ejecutivos, que están encargadas de la implementación de decisiones internacionales sobre derechos humanos. Estas comisiones tienen debilidades similares a las de Copredek.

Opciones que se deben seguir cuando no hay legislación sobre la implementación

En los casos en los que el Estado no cuenta con mecanismos o normas para la implementación de decisiones de la Corte, puede aplicar leyes nacionales relativas a la ejecución de decisiones en contra del Estado, o, como ocurre a menudo, acudir a las cortes nacionales para obtener asistencia. Esto frecuentemente lleva a situaciones en las que la implementación de las decisiones se

paraliza. La incertidumbre, el estatus de la decisión de la Corte en el derecho interno y los debates sobre la competencia de las instituciones nacionales para tomar acciones obstaculizan la implementación efectiva. En respuesta a esta confusión, los defensores o actores estatales acuden a las cortes nacionales para obtener aclaraciones o asistencia en la implementación. La eficacia de esta aproximación judicial *ad hoc* depende de muchos factores tales como el conocimiento y la aceptación del derecho internacional por parte de la corte nacional, la voluntad de la rama judicial doméstica para involucrarse en estas cuestiones y la actitud de la Corte hacia las decisiones de un tribunal “extranjero” que pueden contradecir la jurisprudencia. Así, esta estrategia puede ser arriesgada para los defensores. Para ilustrar los posibles beneficios y deficiencias de cortes nacionales para implementar decisiones de la Corte Interamericana, examinemos cómo se ha desarrollado esta estrategia en Argentina.

Para mediados del 2013, la Corte Interamericana había tomado 12 decisiones en contra de Argentina.²⁵ Entre estas, solo una ha sido cumplida completamente —Kimel *vs.* Argentina—, caso oficialmente cerrado en 2013 (González-Salzberg 2011: 119-20). No obstante, a pesar del cumplimiento deficiente por parte de Argentina en otros casos, en todos en los que la Corte ha llevado a cabo audiencias de cumplimiento, Argentina ha tomado medidas para cumplir las órdenes de la Corte (pp. 119-20). La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado sentencias importantes, aunque frecuentemente contradictorias, sobre la obligación de implementar decisiones de la Corte.

En Cantos, el primer caso considerado por el tribunal, la Procuración del Tesoro de la Nación le solicitó al tribunal implementar la decisión de la Corte Interamericana (González-Salzberg 2011: 127). A pesar de esto, la Corte Suprema de Justicia afirmó que su intervención no era necesaria para el cumplimiento de la

25 Caso de Garrido y Baigorria *vs.* Argentina, 1996; caso de Cantos *vs.* Argentina, 2002; caso de Bulacio *vs.* Argentina, 2003; caso de Bueno Alves *vs.* Argentina, 2007; caso de Kimel *vs.* Argentina, 2008; caso de Bayarri *vs.* Argentina, 2008; caso de Torres Millacora y otros *vs.* Argentina, 2011; caso de Fontevecchia y D’Amico *vs.* Argentina, 2011; caso de Grande *vs.* Argentina, 2011; caso de Mohamed *vs.* Argentina, 2012; caso de Furlan y Familia *vs.* Argentina, 2012; caso de Fornerón e Hija *vs.* Argentina, 2012.

decisión y que el Estado no debería cumplir ciertos aspectos de la sentencia (Corte Suprema de Justicia Argentina, Cantos, José María, 2003, en González-Salzberg 2011: 127).

Sin embargo, en el siguiente caso presentado ante la Corte Suprema de Justicia, este tribunal ordenó el cumplimiento de la orden de la Corte IDH relativa a la nulidad de la prescripción de la acción criminal, a pesar del desacuerdo del tribunal con esta decisión y las razones que lo justificaron (Corte Suprema de Justicia Argentina, Espósito, Miguel Ángel, 2004, en González-Salzberg 2011: 128).

Infortunadamente, tres años más tarde, la Corte Suprema cambió su curso y se negó a cumplir con la decisión de la Corte Interamericana en Bueno Alves, declarando prescrita la acción criminal en contra de los responsables de la tortura de Buenos Alves, que constituía la base del caso (González-Salzberg 2011: 129). El tribunal argentino no hizo referencia a la decisión de la Corte Interamericana en su respectivo fallo (p. 129). Así, las decisiones contradictorias de la alta Corte de Argentina demuestran algunos de los riesgos de acudir a estas corporaciones como mecanismo de implementación de sentencias de la Corte Interamericana.

Estrategias para mejorar la implementación

Con base en la discusión anterior, en esta sección cerramos el texto formulando algunas estrategias para mejorar la implementación de las decisiones de la Comisión y la Corte relativas a violaciones de DESC, dentro del marco existente del sistema interamericano. Estas estrategias y recomendaciones están dirigidas a: 1) la CIDH y la Corte IDH, 2) los Estados, y 3) actores de la sociedad civil. Es importante resaltar que aunque hemos dividido las estrategias según los actores que consideramos más apropiados para tomar las acciones, la mayoría de ellas pueden ser adelantadas por los tres actores.

Estrategias para la Comisión y la Corte

Análisis de presupuesto

El análisis de presupuesto es una estrategia para garantizar el cumplimiento de los DESC. Estos estudios les permiten a los investigadores identificar y cuantificar los pasos que determinado Estado está tomando para cumplir un derecho o implementar

una decisión (Amnesty International 2014: 141). Se trata de una manera útil de combatir los argumentos según los cuales no hay recursos suficientes para implementar una decisión o cumplir un derecho. Específicamente, el análisis de presupuesto permite:

- Identificar violaciones de DESC cometidas a través de la implementación de medidas regresivas.
- Proveer evidencia sólida para la defensa de los derechos humanos a través de datos objetivos.
- Demostrar problemas de asignación de recursos y proveer soluciones o alternativas protectoras de derechos (Red DESC).

Las iniciativas e instituciones como el Proyecto Internacional de Presupuesto, Fundar y la Red DESC ya se encuentran desarrollando análisis de presupuesto para la protección de derechos humanos en la región. Estas iniciativas son fuentes de información y formación útiles para los defensores de derechos humanos.

El uso de indicadores

Durante las últimas décadas ha aumentado considerablemente el uso de indicadores, cualitativos y cuantitativos, para la supervisión de la implementación de los derechos humanos. Los investigadores y los abogados ven los indicadores como herramientas útiles para articular y avanzar en los reclamos acerca del cumplimiento de las obligaciones convencionales, regionales o internacionales de derechos humanos de los Estados, particularmente las obligaciones relativas a DESC. Los indicadores les permiten a los Estados evaluar su progreso y también proveen información precisa y relevante a hacedores de políticas públicas²⁶ (OACDH, 2012). Las cortes²⁷ han empezado a utilizar los indicadores como información importante sobre la cual basan sus decisiones y

26 Para un análisis a fondo del uso de indicadores para medir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en particular, véase Rosga y Satterthwaite (2009). Véase también, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH 2012).

27 Para una discusión de la Corte Constitucional de Colombia sobre el uso de indicadores para abordar la crisis que enfrentan los desplazados internos, véase Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) y Uprimny y Sánchez (2010).

proyectan las medidas de reparación, siendo así un método confiable para medir el cumplimiento de las decisiones del Estado. En el sistema interamericano, el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador ha desarrollado un conjunto de indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en el Protocolo.²⁸

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos definió los indicadores de derechos humanos como “información específica sobre el estado de un evento, actividad o resultado que puede estar relacionada con normas y estándares de derechos humanos; que aborda y refleja preocupaciones y principios de derechos humanos; y que puede ser usada para evaluar y verificar la promoción y protección de derechos humanos” (OACDH 2007: 24). En el litigio de derechos humanos, estas medidas intentan capturar cómo las partes han cumplido las órdenes y han alcanzado estándares de derechos humanos definidos por la Corte.

Indicadores cuantitativos y cualitativos. Los indicadores están generalmente divididos en dos categorías: cuantitativos y cualitativos. De manera similar a su uso en las ciencias sociales, los indicadores cuantitativos son numéricos o estadísticos, y los cualitativos cubren un rango amplio de información no numérica que permite revelar el nivel de disfrute de un derecho en específico (OACDH 2012). Algunos ejemplos de indicadores cualitativos son la información narrativa relativa a una situación relevante para un derecho humano en específico, listas de verificación, preguntas y otras formas de recopilación de información que pueden aportar más profundidad a la información aportada por los análisis cuantitativos (OACDH 2007: 24-25). Los indicadores cuantitativos y cualitativos, y los métodos de análisis, aportan información complementaria, dado que cada tipo compensa las limitaciones y los vacíos inherentes al otro (OACDH 2012).

Puntos de referencia como medida adicional a los análisis cuantitativos y cualitativos. Se trata de otro tipo de indicador usado para medir el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de los Estados. De acuerdo con OACDH, los puntos de referencia son indicadores “limitados a tener un valor

28 OEA/Ser.L/XXV.2.1, diciembre 2011.

predeterminado por consideraciones normativas o empíricas” (OACDH 2007: 26). Estas consideraciones normativas pueden estar basadas en estándares legales, aspiraciones políticas del Estado o, en el caso del litigio, los estándares fijados por la Corte (OACDH 2012). El uso de un punto de referencia como indicador puede implicar que el indicador deba alcanzar un nivel determinado —por ejemplo, aumentándolo a 80 % o mejorando los niveles actuales de acceso en un 20 %— (OACDH 2007: 26). Los puntos de referencia pueden ser objetivos tangibles y previsiones para los actores estatales encargados de implementar las decisiones de la Corte relativas a DESC.

Identificación de indicadores y recolección de datos. En términos prácticos, para utilizar indicadores, un derecho debe ser traducido a un número pequeño de características o atributos que pueden posteriormente llegar a ser indicadores. Por ejemplo, el derecho a la vivienda puede ser fragmentado en “espacio adecuado”, “materiales apropiados”, “seguridad de la ubicación de la vivienda” y “acceso a subsidios de vivienda”, para poder traducir el derecho a características tangibles y componentes que puedan ser medidos. La identificación de las principales características y atributos de un derecho, permite que el vínculo entre los indicadores y los estándares de derechos humanos correspondientes sea más explícito (OACDH 2007: 26).

Una vez se logran reconocer estos factores, el siguiente paso es la identificación, por parte de los actores estatales, de un grupo de indicadores estructurales, procesales y de resultado que permitan medir estos factores (OACDH 2007: 26). Un ejemplo de un indicador procesal para el derecho a la educación es la proporción de niños y niñas matriculados en escuelas. Los indicadores de proceso permiten definir la relación de causa y efecto entre una política o programa y los cambios en el cumplimiento del derecho en cuestión (OACDH 2007:29). Los indicadores de resultado reflejan logros que permiten medir el cumplimiento de los derechos humanos. Los indicadores de resultado consolidan los impactos a largo plazo de muchas causas y procedimientos subyacentes (OACDH 2007: 29).

Los indicadores son una estrategia útil para lograr que la Comisión y la Corte soliciten información específica, relevante y clara relativa al nivel de cumplimiento de las órdenes. Estos

organismos pueden desarrollar sus propios indicadores para casos de DESC, solicitarle a los Estados su desarrollo o solicitar la asistencia de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los mismos.

Estrategias para los Estados: definición de responsabilidades para la implementación

Como se mencionó, la separación que hacen frecuentemente los Estados entre su política exterior y su política nacional dificulta la implementación de órdenes de tribunales regionales o internacionales. Los agentes del Estado que actúan ante organismos regionales e internacionales a menudo representan al ministerio de política exterior, que normalmente hace parte de la rama ejecutiva. Estos agentes tienen poco contacto o comunicación con las agencias responsables de las políticas públicas nacionales, que son responsables por las violaciones al derecho internacional de los derechos humanos. Por tanto, cuando la CIDH o la Corte IDH le ordenan al Estado cambiar políticas nacionales, los agentes que actúan ante estos órganos frecuentemente tienen poca capacidad para aplicar estos cambios. Es importante que los Estados cuenten con mecanismos para vincular oficiales que representan al Estado ante cortes regionales o internacionales, y oficiales nacionales que tengan la capacidad de hacer los cambios de políticas públicas necesarios a nivel doméstico para implementar las decisiones. Estos mecanismos pueden tomar varias formas y variar en su amplitud y duración.

Leyes y decretos ejecutivos. El derecho peruano exige que el Ministerio de Relaciones Exteriores comunique, junto con sus observaciones, todas las recomendaciones de la Corte Interamericana y la CIDH al Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La ley nacional también le encarga al Ministerio de Justicia el seguimiento de todas estas decisiones (Corasaniti 2009). Luego de recibir las recomendaciones y observaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría del Consejo Nacional debe comunicarlas a la CNDH en pleno (Corasaniti 2009). El presidente de la CNDH está encargado de determinar qué acciones deben ser desarrolladas por los diferentes oficiales ejecutivos. Adicionalmente, la Comisión Especial de Seguimiento y Atención de

Procedimientos Internacionales (Cesapi) se encarga de recibir y responder la correspondencia proveniente de órganos internacionales de protección de los derechos humanos de la OEA (Open Society 2010: 86). La Comisión está compuesta por el presidente de la CNDH, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, un experto en derecho internacional nombrado por el Ministerio de Justicia y un comité técnico. La Comisión tiene a su cargo la supervisión de la implementación de decisiones y recomendaciones de órganos internacionales de protección de los derechos humanos, lo que involucra el desarrollo de actividades de cumplimiento, la coordinación de relaciones con ONG y la recomendación de medidas de cumplimiento al CNDH (p. 86).

Como se discutió, Colombia también tiene normas nacionales integrales relativas a la implementación de decisiones de la Comisión y de la Corte Interamericana. Estas normas proporcionan un marco para asignar responsabilidad y dar respuesta a las decisiones internacionales, asegurando que la implementación no se esté obstaculizando por las confusiones que se pueden generar sobre el deber de tomar determinadas acciones. Los Estados deberían considerar la adopción de estas normas, y la Comisión debería considerar recomendar que los Estados lo hagan.

Mayor coordinación entre actores estatales. El Reino Unido adoptó una aproximación coordinada de la implementación de decisiones de la Corte Europea. Esta aproximación involucra las tres ramas del Gobierno. El Ministerio de Justicia tiene un papel de liderazgo en la ejecución de sentencias y está encargado de coordinar la información entre los departamentos relevantes, de transmitir posteriormente esta información a la Oficina de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth y a los delegados estatales ante el Consejo de Europa (Open Society 2013: 44). Como parte de esta aproximación coordinada, el Reino Unido ha desarrollado un formato de implementación para asesorar a los departamentos involucrados en la manera en que se debe desarrollar el plan de acción. Este formato permite también asegurar que el COM y la Oficina de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth tengan la información necesaria. El formato también contiene información sobre la forma de comunicación con el Ministerio de Justicia y otros ministerios relevantes. El formato exige la identificación de un departamento principal, ministro principal, abogado principal

del departamento y oficial público principal (p. 44, apéndice 158). Polonia y los Países Bajos tienen formularios similares llamados el “algoritmo” y la “carta azul”, respectivamente (p. 44).

La aproximación adoptada por el Reino Unido, Polonia y los Países Bajos para facilitar la coordinación entre diferentes ramas estatales, sin ser una obligación normativa, es una opción excelente para los Estados en los que se dificulta promulgar una ley que facilite esta coordinación. Adicionalmente, la Comisión y la Corte podrían desarrollar sus propios formularios y exigir que los Estados los llenaran durante las primeras etapas de la implementación.

Comités interministeriales ad hoc. Estos comités permiten integrar agentes estatales de diferentes instituciones del Estado que deben estar involucrados con el caso para proporcionar una reparación efectiva a las violaciones de DESC. Estos comités pueden facilitar la resolución de un caso específico o funcionar como una institución permanente que permita solucionar varios casos. En 2010, Rumania estableció un grupo de trabajo a fin de desarrollar una política para responder cerca de 700 peticiones presentadas ante la Corte Europea relacionadas con propiedad nacionalizada durante el periodo comunista (Open Society 2013: 50). Mientras este comité estaba trabajando para resolver un caso especial, otros comités podían desarrollar un trabajo permanente para resolver casos durante un largo periodo de tiempo. Por ejemplo, en 2006, Polonia estableció un grupo de trabajo interministerial conformado por expertos de 14 ministerios, incluidos los ministerios de Finanzas, Economía, Trabajo y Seguridad social, Justicia, Interior, Relaciones Exteriores, Transporte y Salud (pp. 46-47). En el 2007, el grupo de trabajo presentó un plan de acción para facilitar la implementación de sentencias de la Corte Europea y prevenir nuevas violaciones (pp. 46-47).

Instituciones gubernamentales de derechos humanos del ámbito nacional. Las instituciones gubernamentales de derechos humanos del ámbito nacional pueden dar contribuciones únicas al proceso de implementación ya que, al ser parte del Estado, estas instituciones son conocedoras (*insiders*) del proceso. Las instituciones pueden tener contacto con otras agencias esenciales del Gobierno, lo que les puede facilitar ejercer presión sobre los procedimientos de implementación.

Así, un rol para instituciones gubernamentales de derechos humanos es la creación de vínculos, formales e informales, con órganos regionales e internacionales. Estas instituciones gubernamentales de derechos humanos deberían estar al tanto de las nuevas decisiones regionales e internacionales y debería informales a los actores estatales relevantes sus responsabilidades relativas a la implementación de estas decisiones. Las instituciones pueden también proponerle a los órganos regionales o internacionales hojas de ruta para asegurar que las recomendaciones u órdenes identifiquen la institución o el actor indicado. El caso de Guatemala ante la Corte, mencionado anteriormente, es un buen ejemplo de esta estrategia. Solo después de que la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política Ejecutiva en Derechos Humanos le informara a la Corte que el Estado se estaba negando a responder las solicitudes hechas por esta Comisión, la Corte logró dirigir sus órdenes a la institución indicada. Si la Corte hubiera sabido qué entidad estaba encardada de cada aspecto de sus órdenes, podría haber incluido esta información en órdenes iniciales, antes de que el incumplimiento fuera un problema.

Estrategias para la sociedad civil

Movilización por parte de la sociedad civil. Tal vez el rol más obvio para las ONG es garantizar la movilización de la sociedad civil alrededor de la implementación de decisiones favorables para los DESC. La movilización puede tomar diferentes formas. Puede consistir en llevar a cabo una campaña de “conoce tus derechos” para crear conciencia acerca de los casos de DESC; participar en campañas mediáticas para garantizar que las problemáticas sociales subyacentes se incluyan en los discursos públicos; organizar protestas y marchas. La presión ejercida por la sociedad civil puede asegurar que los Estados no “olviden” su deber de implementar las decisiones de la Corte o de la Comisión.

Servir como expertos para la Corte. Muchas de las estrategias mencionadas anteriormente involucran el uso de indicadores y análisis de presupuesto. Como la Corte y la Comisión tienen recursos y tiempo limitados para llevar a cabo estos análisis en todos los casos, los centros de investigación y las ONG de derechos humanos pueden tener un rol importante si operan como fuente de apoyo experto para estos órganos, proporcionándoles

información extraída de los indicadores de derechos humanos y análisis de presupuesto.

Este tipo de apoyo ha mostrado su eficacia en varias jurisdicciones. Por ejemplo, en Colombia grupos de académicos y defensores de derechos humanos han sido fundamentales para monitorear el cumplimiento de las sentencias más ambiciosas de la Corte Constitucional relativas a los derechos de los desplazados internos y el sistema de salud (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco 2010). Entre tanto, la Corte Suprema de India se ha valido de una innovación institucional —la figura del Comisionado de la Corte— a fin de nombrar expertos para que operen como una especie de relatores especiales de casos importantes. Así, por ejemplo, los dos comisionados del fallo de la Corte sobre derecho a la alimentación han sido muy activos en promover su implementación, mediante peticiones de información, mediciones de avances y discusiones públicas sobre los retos pendientes para garantizar dicho derecho (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco 2010).

Subir el perfil del sistema interamericano. Recientemente, la legitimidad y relevancia del SIDH han sido cuestionadas, como se documenta críticamente en este volumen. Las pruebas más fuertes de este cuestionamiento son tal vez la decisión de Venezuela de negar la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el 2013, y el fallo de la Corte Constitucional de la República Dominicana de 2014, que indica que la competencia de la Corte IDH es inconstitucional. Las razones más importantes que tienen los Estados para cumplir con los fallos de la Corte son dos: 1) que aceptan que los fallos de la Corte tienen fuerza de ley, y 2) el conocimiento de que el sistema funciona solo si todos, o la mayoría, de sus miembros cumplen con los fallos. Por cada Estado que abiertamente se niega a cumplir con las decisiones de la Corte IDH, o que rechaza su competencia, la Corte pierde algo de su legitimidad y relevancia. Así, si la sociedad civil quiere que sus Gobiernos tomen los fallos de la Corte en serio, debe empezar con estrategias para recordar y defender la importancia del sistema y exigir el compromiso del Estado con este.

Referencias

Acosta López, J. I., y D. Bravo Rubio, 2008. "El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana". *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 13, 183-212.

Amnesty International. 2014. *Derechos Humanos for Human Dignity: A first on economic, social, and cultural rights*. Segunda edición. London: Amnesty International.

Baluarte, D.C. 2012. "Strategizing for Compliance: The Evolution of a Compliance Phase of Inter-American Court Litigation and the Strategic Imperative for Victims' Representatives". *American University of International Law Review*, 27 (2), 263-321.

Basch, F. et. al. 2010. "La efectividad del sistema interamericano de protección de derechos humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones". *Sur*, 7 (12), 9-35.

Birchfield, L. y J. Corsi. 2010. "Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India". *Michigan Journal of International Law*, 31, 691-764.

Copredek. s.f. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredek). Disponible en: <http://www.copredek.gob.gt/index.php?showPage=80>.

Corasaniti, V. 2009. "Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario". *Revista IIDH*, 49, 13-28.

Dulitzky, A. 2011. "The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes". *Quebec Journal of International Law*, 129-164.

González-Salzburg, D. 2010. "The Effectiveness of the Inter-American Human Rights System: A study of the American State' compliance with the sentences of the Inter-American Court of Human Rights. *International Law*". *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 115-142.

Huneus, A. 2011. "Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights". *Cornell International Law Journal*, 44 (3), 101-155.

Insulza, J.M. 2006. "Sistema Interamericano de Derechos Humanos: presente y futuro". *Anuario de Derechos Humanos* 2006.

Krsticevic, V. 2007. "Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos", en V. Krsticevic y L. Tojo. *Implementación de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos: jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil).

Open Society Justice Initiative. 2010. *From Sentence to Justice: Implementing International y Regional Human Rights Decisions*. New York: Open Society Foundation.

Open Society Justice Initiative. 2013. *From Rights to Remedies: Structures y Strategies for Implementing International Human Rights Decisions*. New York: Open Society Foundation.

Rodríguez Garavito, C. 2011a. *Etnicidad.gov: los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Dejusticia.

Rodríguez-Garavito, C. 2011b. "Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socio-Economic Rights in Latin America". *Texas Law Review*, 89 (7): 1669-1698.

Rodríguez Garavito, C. y D. Rodríguez Franco. 2010. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Rodríguez-Garavito, C. y D. Rodríguez-Franco. 2015. *Radical Deprivation on Trial: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosga, A. y M.L. Satterthwaite. 2009. "The Trust in Indicators: Measuring Human Rights." *Berkeley Journal of International Law*, 27: 253.

Shaver, L. 2010. "The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection?" *Washington University Global Investigations Law Review*, 9 (4): 639-676.

United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights (OACDH). 2012. *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement*. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf

United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights (OACDH). 2007. *Using Indicators to Promote y Verify the implementation of Human Rights: Some Questions and Answers. Background Material*. Asian Sub-regional Workshop, New Delhi, julio 26-28.

Uprimny, R. 2007. "La fuerza vinculante de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos en

Colombia: un examen de la evolución de la jurisprudencia constitucional”, en CEJIL. *Implementación de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos: jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

Uprimny R. y Sánchez, N.C. 2010. “Juzgar y medir. El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional de Colombia” en Victor Abramovich, Laura Pautassi (Eds) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010.

Ventura Robles, M. E. 2006. “La supervisión del cumplimiento de sentencias en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”. *Procedimientos del XXIV Congreso*, Granada, España, septiembre 11-16, 2006. Madrid: Secretaría General.

Documentos

CIDH, Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1, 2011.

CIDH, *Informe Anual 2001*. OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5, 2002. Disponible en: <http://www.cidh.OEA.org/annualrep/2001eng/TOC.htm>.

CIDH, *Informe Anual 2002*. OEA/Ser.L/V/II.117, doc. 1, 2003. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2002eng/toc.htm>.

CIDH, *Informe Anual 2010*. OEA/Ser.L/V/II, doc. 5, 2011. Disponible en: <http://www.cidh.OEA.org/annualrep/2010eng/TOC.htm>.

CIDH, *Informe Anual, 2013*, 2013. Disponible en: <http://www.OEA.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap2-D.pdf>

CIDH, *Informe de la Situación de Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L./v/II.88, doc. 10, rev., 1995.

CIDH, *Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual del año 2009 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, AG/RES.2500 (XXXIX-0/09), 2009.

Corte IDH, Advisor y Opinion OC-5/85, Serie A, núm. 5, 1985.

Corte IDH, caso Castillo Páez vs. Perú. Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 43, noviembre 27 de 1998.

Corte IDH, caso de Acosta Calderón vs. Ecuador. Supervisión de Cumplimiento, febrero 7 de 2008.

Corte IDH, caso de Barrio Altos *vs.* Perú. Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 87, noviembre 30 de 2001.

Corte IDH, caso de Durand y Uguarte *vs.* Perú. Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 89, diciembre 3, 2001.

Corte IDH, caso de la Comunidad Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador. Fondo y Reparaciones, Serie C, núm. 245, junio 27 de 2012.

Corte IDH, caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya *vs.* Paraguay. Supervisión de Cumplimiento con sentencia, febrero 8 de 2008.

Corte IDH, caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek *vs.* Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 214, agosto 24 de 2010.

Corte IDH, caso de la Comunidad Sawhoyamaya Indígena *vs.* Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 146, marzo 29 de 2006.

Corte IDH, caso de la Última Tentación de Cristo. Supervisión de Cumplimiento con sentencia, noviembre 28 de 2003.

Corte IDH, caso de Loayza Tamayo *vs.* Perú. Fondo, Serie C, núm. 33, septiembre 17 de 1999.

Corte IDH, caso de Molina Theissen *vs.* Guatemala, supervisión de Cumplimiento de la Sentencia, Orden de noviembre 16 de 2009.

Corte IDH, caso de Tibi *vs.* Ecuador, Serie C, núm. 114, septiembre 7 de 2004.

Corte IDH, Comunidad Moiwana *vs.* Suriname, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 124, junio 15 de 2005.

Corte IDH, Informe Anual 2009, 2010. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2009.pdf.

Corte IDH, Informe Anual 2012. OEA/Ser.L/V/II.147, doc. 1, 2013. Disponible en:

Corte IDH, Informe Anual 2013, 2014. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2013.pdf

Corte IDH, Masacre de Mapiripán *vs.* Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 134, septiembre 15 de 2005.

Corte IDH, Masacre del Plan de Sánchez *vs.* Guatemala. Supervisión de Cumplimiento con sentencia, julio 1 de 2009.

Corte IDH, Resolución abril 29 de 2010. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/8casos_29_04_10.pdf

DESC-Net, *Presupuesto análisis y DESC*. Disponible en: <http://www.DESC-net.org/docs/i/430934>.

Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en octubre de 1979 por Resolución 448 de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2012.pdf.

Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, séptimo periodo ordinario de sesiones. Observaciones y Recomendaciones del Consejo Permanente al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser., junio 2 de 2007, Ag/Doc.4761/07.

Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, séptimo periodo ordinario de sesiones, OEA/Ser.P, junio 2 de 2007, Ag/Doc.4761/07, Observaciones y Recomendaciones del Consejo Permanente al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, OASTS, núm. 36, 1144 UNTS 123 [CADH] noviembre 22 de 1969.

Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado el 13 de noviembre de 2009.

Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado el 28 de noviembre de 2009.

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 sobrevenido 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 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.

Autores

Camila Barretto Maia

Integra el Equipo de Trabajo Internacional del CELS, es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia y está cursando una maestría en derecho internacional de los derechos humanos en la Universidad de Buenos Aires. Trabajó durante tres años en el Equipo de Trabajo Internacional del CELS en Buenos Aires, y desde el mes de marzo se encuentra trabajando para la organización desde São Paulo, Brasil.

Edurne Cárdenas

Integra el Equipo de Trabajo Internacional del CELS. Abogada por la Universidad Nacional de Tucumán, con formación de posgrado en derechos humanos, en Argentina y el exterior. Trabajó como asesora, consultora e investigadora en diferentes organismos públicos, universidades y organizaciones no gubernamentales, en particular en cuestiones referidas a género, derechos sexuales y reproductivos y derechos humanos de las personas migrantes.

Daniel Cerqueira

Oficial de programa sénior de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) desde enero de 2014; entre 2006 y 2014 fue abogado especialista de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Licenciado en Derecho y abogado por la Universidade Federal de Minas Gerais, y licenciado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais. Tiene maestrías en Estudios Legales Internacionales por

la Universidad de Georgetown y en el Programa Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional por la Università degli Studi di Genova.

Raísa Cetra

Miembro del equipo de Política Exterior y Derechos Humanos de la organización brasileña Conectas Direitos Humanos. Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidade de São Paulo y trabaja con los sistemas internacionales de derechos humanos, además de temas relacionados con los derechos humanos de las personas migrantes. Actualmente cursa la especialización en Derechos Humanos, Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús.

Gastón Chillier

Director ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, Argentina) desde 2006. Es abogado por la Universidad de Buenos Aires y tiene una Maestría en Derecho Internacional y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos.

Mariana González Armijo

Investigadora del área de transparencia y rendición de cuentas de Fundar - Centro de Análisis e Investigación. Tiene una maestría en Ciencia de la Sustentabilidad de la Universidad de Lund en Suecia y una licenciatura en Ingeniería Industrial de la Universidad Iberoamericana. Trabaja temas de desarrollo y derechos humanos. En Fundar está a cargo del proyecto sobre instituciones financieras internacionales.

Celeste Kauffman

Abogada de la Universidad de California, Berkeley, donde hizo una especialización en Derecho Internacional, y es socióloga de la Universidad de Aquinas. Trabaja en temas de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), derechos étnicos, y conflictos socioambientales en Colombia e internacionalmente.

Gabriela Kletzel

Directora del Equipo de Trabajo Internacional del CELS, institución que integra desde 2002. Se graduó *summa cum laude* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y tiene una maestría en Derecho por la Universidad de Nueva York. Posee vasta experiencia en el litigio estratégico a nivel doméstico e internacional, así como en acciones de incidencia ante órganos subregionales, regionales y universales con mandato en derechos humanos. Ha recibido diversas distinciones académicas y ha publicado distintos trabajos en el campo del derecho internacional de los derechos humanos.

Laura Lyons Cerón

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, con un semestre de intercambio en la Universidad de Buenos Aires. Trabajó en la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia como auxiliar *ad honorem*. Se desempeñó como investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad en el área del sistema interamericano de derechos humanos.

Jefferson Nascimento

Miembro del equipo de Política Exterior y Derechos Humanos de la organización brasileña Conectas Direitos Humanos. Es

licenciado en Derecho por la Universidade de São Paulo y trabaja temas relacionados con el uso de la fuerza y su relación con la protección de los derechos humanos. Actualmente cursa un doctorado en Derecho Internacional por la Universidade de São Paulo.

Miguel Pulido Jiménez

Director ejecutivo de Fundar - Centro de Análisis e Investigación, durante el periodo 2010-2014 y Global Fellow de la Universidad de Yale en 2014. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y maestro en Democracia y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Silvia Ruiz Cervantes

Investigadora del área de derechos humanos de Fundar - Centro de Análisis e Investigación. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus áreas de trabajo son derechos sociales, género, pueblos indígenas y migración.

César Rodríguez Garavito

Director internacional y miembro fundador de Dejusticia; director del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos y profesor de la Universidad de los Andes. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Stanford, la Universidad de Brown, la Fundación Getulio Vargas (Brasil), la U. de Pretoria (Sudáfrica), la Central European University (Budapest), el Åbo Center for Human Rights (Finlandia) y la Universidad Andina de Quito. Columnista del diario *El Espectador*. Es miembro de las juntas editoriales del

Annual Review of Law and Social Science y *Open Global Rights*, y de la junta directiva de Fundar México.

Jaqueline Sáenz Andujo

Coordinadora del área de derechos humanos de Fundar - Centro de Análisis e Investigación, 2012-2015. Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, con maestría en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Se desempeñó como abogada litigante en el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez de 2008 a 2012. Actualmente se desempeña como asesora de la ponencia del ministro Arturo Zaldívar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.

Katya Salazar

Abogada de la Universidad Católica del Perú, con estudios de maestría en Derecho Alemán y Derecho Internacional Público en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Fue coordinadora adjunta de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú; Legal Fellow para América Latina del International Human Rights Law Group e integrante del equipo legal de la Coalición Contra la Impunidad (Nuremberg, Alemania). En el 2004 se incorporó al equipo de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF por sus siglas en inglés) y desde el 2009 es directora ejecutiva de la institución.

María Sánchez de Tagle

Coordinadora del área de litigio estratégico de Fundar - Centro de Análisis e Investigación, 2012-2014. Abogada egresada de la

Universidad Iberoamericana. Participó en el programa de visitas profesionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, Costa Rica. Con experiencia en el manejo de asuntos ante el sistema interamericano de derechos humanos.

Nelson Camilo Sánchez

Coordinador de investigaciones sobre Justicia Transicional del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Derecho Internacional de la Universidad de Harvard. Ha sido becario Rómulo Gallegos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington DC) e investigador de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

Pétalla Timo

Miembro del Equipo de Trabajo Internacional del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, Argentina). Graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia, con maestría en Derecho Internacional por el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra, Suiza.