

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&lID=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>