

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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)<sup>6</sup> o en Honduras (2009),<sup>7</sup> ni olvidarse las amenazas ciertas a la institucionalidad democrática en los casos de Bolivia (2008)<sup>8</sup> y Ecuador (2010),<sup>9</sup> o el reciente quiebre institucional en Paraguay (2012).<sup>10</sup> 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](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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> A su vez, países como Guatemala o Uruguay aún enfrentan graves escollos para avanzar en los procesos llamados de justicia transicional.<sup>14</sup> Es aun factible identificar escenarios de discriminación estructural en el acceso a derechos, incluso por nacionalidad, como demuestran las realidades de República Dominicana<sup>15</sup> o las afrentas permanentes a los derechos de las personas migrantes en virtud de las políticas de Estados Unidos,<sup>16</sup> 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,<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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 Estados<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

---

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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

Esta obligación debe ser emprendida “con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”<sup>28</sup> 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<sup>o</sup> 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”.<sup>29</sup>

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*,<sup>30</sup> 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 bonaerense<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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,<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup>

---

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.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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 Humanos<sup>40</sup> 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 jurisdiccional<sup>41</sup>

En sus orígenes, la Comisión fue concebida como un órgano político destinado a la promoción de los derechos humanos en la región.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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 jurisdiccional<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

---

45 Es posible encontrar referencias a diversos casos emblemáticos que lograron resolver esta tensión en CELS (2013: cap. VI).

### Algunos desafíos para la agenda temática<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> 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,<sup>48</sup>

---

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.<sup>49</sup>

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](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.<sup>50</sup> 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 Americana<sup>51</sup> 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\\_](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 recientes<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

---

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/>