

SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y LA RESISTENCIA POR PARTE DE LOS ESTADOS: EL CASO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013)*

Doug CASSEL**

SUMARIO: I. *Presentación: sistemas regionales de derechos humanos y los Estados.* II. *Desarrollo progresivo del sistema interamericano de derechos humanos.* III. *Debilidades del sistema.* IV. *Desafíos recientes al sistema.* V. *La campaña para debilitar al sistema, bajo la bandera de fortalecerlo.* VI. *Escenarios futuros.* VII. *Conclusión.*

I. PRESENTACIÓN: SISTEMAS REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y LOS ESTADOS

*¿Son los sistemas regionales de derechos humanos
capaces de sobrevivir el éxito?*

La pregunta obedece a un conflicto interno, inherente en los sistemas regionales para la protección de los derechos humanos. Estos sistemas son creados por los Estados; no obstante, acusan, condenan, restringen y ordenan a sus creadores. En este sentido, tanto más éxito logran estos sistemas, mayor es la tentación de sus creadores a resistirlos.

En algunos casos se resuelve el conflicto desde un inicio: organizaciones regionales, dominadas por Estados represivos, establecen sistemas de protección de los derechos humanos tan débiles que no merecen resistencia.

* Una versión en inglés de este ensayo se publicó originalmente en “Regional Human Rights Systems and State Pushback: The Case of the Inter-American Human Rights System (2011-2013)”, 33 *Human Rights Law Journal*, 30 de agosto de 2013, pp. 1-10.

** Notre Dame Law School, Estados Unidos de América.

Ejemplos hasta la fecha se ven en los sistemas de los países árabes,¹ de los países islámicos,² de Asia sureste³ y de África.⁴

En otros sistemas, los que disponen de tribunales regionales para litigios económicos, puede ser que al inicio el conflicto sea pasado por encima, porque los Estados no se dan cuenta de que la retórica noble de los instrumentos constitutivos abre la puerta para que los tribunales económicos fallen también sobre los derechos humanos. Si el tribunal regional cuenta con el apoyo de un Estado poderoso de la región (por ejemplo, en África del oeste), y falla en contra de un Estado débil, el resultado puede ser una victoria para los derechos humanos.⁵ Por otro lado, si el apoyo político para el tribunal en la región es débil (por ejemplo, en África del sur), y el tribunal falla en contra de un poder regional, el resultado para el tribunal puede llegar a ser literalmente fatal.⁶

Recientemente, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos parecía superar el conflicto inherente entre parentesco estatal y misión humanitaria; no obstante, en la última década ha enfrentado resistencia cada vez mayor. El primer desafío llegó de una fuente predecible: un Estado autoritario y poderoso recién admitido al Consejo de Europa.⁷ Luego, el Tribunal se en-

¹ Rishmawi, Mervat, "The Arab Charter of Human Rights and the League of Arab States: An Update", 10 *H. Rts. L. Rev.*, 2010, p. 169.

² Kayaoglu, Turan, *A Rights Agenda for the Muslim World?: The Organization of Islamic Cooperation's Evolving Human Rights Framework*, 2013, en <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2013/1/08%20oic%20human%20rights%20kayaoglu/Turan%20Kayaoglu%20English.pdf>.

³ *Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Human Rights Commission*, 2010.

⁴ Viljoen, Frans y Louw, Lurette, "State Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 1994-2004", 101 *Am. J. Int'l L* 1, 2007. Por su parte, el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos acaba de decretar su primera sentencia sobre el fondo de un caso en junio de 2013: *Tanganyika Law Society and Legal and Human Rights Centre v. Tanzania*, and *Mtikila v. Tanzania*, consolidated application nos. 009/2011 y 011/2011, Judgment of June 15, 2013.

⁵ Duffy, Helen, "Hadijatou Mani Koroua v. Niger: Slavery Unveiled by the ECOWAS Court", 9 *H. Rts. L. Rev.*, núm. 1, 2009. ECOWAS es la Economic Community of West African States, o la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste.

⁶ *Campbell et al. v. Zimbabwe*, SADC (T) Case No. 2/2007, Judgment of Nov. 28, 2008. SADC es la Southern Africa Development Community, o la Comunidad de Desarrollo de África del Sur. Luego de que el Tribunal de SADC falló en ese caso en contra de la confiscación de fincas de dueños blancos por el régimen de Robert Mugabe en Zimbabwe, la Cumbre de SADC en mayo de 2011 efectivamente disolvió al Tribunal, prohibiéndolo de fallar sobre casos y negándose a renombrar o reemplazar a sus jueces. Véase Rabkin, Franny, "SADC Tribunal a Political Hot Potato", *Business Day*, 24 de junio de 2011.

⁷ Consejo de Europa, Comité de Ministros, Resolución interina CM/ResDH (2007)106 sobre la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 8 de julio de 2004 (Gran

contró arrinconado por un consenso de Estados democráticos (alentados por Rusia). Para elevar el estatus y prominencia de las doctrinas de subsidiariedad y margen de apreciación, la Declaración de Brighton de 2012, en efecto, exhortó al Tribunal que permitiera a los Estados una mayor flexibilidad en interpretación de sus compromisos bajo la Convención Europea de Derechos Humanos.⁸ Más recientemente, provocado por fallos adversos,⁹ el ministro de justicia de la democracia continua más antigua de la región se pronunció a favor de revocar la Ley de Derechos Humanos de la Gran Bretaña,¹⁰ mientras el primer ministro abiertamente amenazó con retirar al Reino Unido temporalmente de la Convención Europea de Derechos Humanos, con fines de evadir el cumplimiento de la sentencia condenatoria del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.¹¹

Aun así, el contenido positivo de la Declaración de Brighton era más que suficiente para evitar cualquier pretensión de un asalto directo en el Tribunal Europeo. Además de disposiciones operativas útiles, la Declaración reafirmó el “compromiso hondo y duradero” de los Estados partes a la Convención Europea, así como su “adherencia al derecho de petición individual al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos... como piedra angular del sistema de protección de los derechos y libertades garantizados por la Convención”.¹²

Si bien la Convención y el Tribunal Europeo no están bajo amenaza actual de ser convertidos en letra muerta, lo mismo no se podía decir —al menos hasta los últimos meses— de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Durante los dos años anteriores, una “tormenta perfecta” diplomática llevó a la Comisión casi a sufrir un revés institucional decisivo. Corrientes ideológicas y cambios geopolíticos pusieron en duda la legiti-

Cámara) en el caso de *Ilaşcu y otros vs. Moldova y la Federación Rusa* (adoptada por el Comité de Ministros el 12 de julio de 2007 en la 1002nda reunión de los Diputados de los Ministros), en [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResDH\(2007\)106&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResDH(2007)106&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383).

⁸ Consejo de Europa, “High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights”, *Brighton Declaration*, 19 de abril de 2012, párr. 12 (a), (b) y (c), (ii).

⁹ Judd, Terri y Anderson, Steve, “Not on my watch: David Cameron defies Attorney General Dominic Grieve and insists prisoners will NOT get the vote under this Government”, *The Independent*, 24 de octubre de 2012. La controversia surgió a raíz de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en *Scoppola v. Reino Unido*.

¹⁰ “Conservatives hint at abolishing Human Rights Act as David Cameron vows to ‘stick to the course’”, *London Evening Standard*, 3 de marzo de 2013.

¹¹ Watt, Nicholas y Travis, Alan, “UK may withdraw from European rights convention over Abu Qatada”, *The Guardian*, 24 de abril de 2013.

¹² *Brighton Declaration*, nota 8, párrs. 1 y 2.

dad, no solo de la Comisión, sino de su institución madre, la Organización de Estados Americanos. En este contexto, algunos Estados represivos se animaron para endurecer su resistencia a la Comisión. La Comisión, por su parte, aportó heridas autoinfligidas, por medio de tropiezos que ofendieron aun a Estados democráticos (parte IV del trabajo). La crisis consiguiente — por lo menos la tercera en las últimas dos décadas— no era necesariamente existencial: pocos o ningunos Estados abiertamente pidieron la abolición de la Comisión; sin embargo, bajo la bandera de “fortalecer” la Comisión, se amenazó con un debilitamiento grave del sistema interamericano de derechos humanos.

II. DESARROLLO PROGRESIVO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Las normas e instituciones del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) han sido desarrolladas progresivamente con el tiempo por la Organización de Estados Americanos (OEA). Actualmente el sistema cuenta con dos instrumentos normativos principales: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (la Declaración) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (la Convención). La Declaración y la Convención se implementan a nivel regional por dos instituciones principales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte).¹³

Distintos tratados interamericanos sobre derechos humanos, con grados variables de participación por parte de los Estados, tratan más específicamente los temas de la violencia contra la mujer; la pena de muerte; las desapariciones forzadas; la tortura; los derechos de las personas con discapacidad, y los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁴ Además, instru-

¹³ Para el trasfondo, véanse Buergenthal, T. y Cassel, Douglass, “The Future of the Inter-American Human Rights System”, *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos* 539, Inter-American Institute of Human Rights, 1998; Cassel, D., “Inter-American Human Rights Law, Soft and Hard”, en Shelton, Dinah (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System* 393, 2000, y Cassel, D., “Fortaleciendo el rol de las víctimas en el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Sosa, E. et al. (eds.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 125.

¹⁴ Para los textos y el estatus de ratificación, véase http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp. La Asamblea General más reciente de la OEA adoptó dos nuevos tratados de derechos humanos: uno en contra de la discriminación con base en una amplia gama de motivos (AG/RES. 2804, XLIII-O/13, 6 de junio de 2013), adoptando en consecuencia la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (artículo

mentos interamericanos importantes de normas no vinculantes (ley suave) tratan temas como la democracia, la libertad de expresión, y los derechos de las personas privadas de libertad.¹⁵

Tal y como hemos precisado previamente,¹⁶ la realidad regional no es uno, sino dos sistemas: un sistema “suave”, en el cual la Comisión emite resoluciones de valor vinculante debatible, con base en un instrumento originalmente no vinculante (la Declaración), y un sistema “duro”, en el cual la Corte decreta sentencias judiciales de cumplimiento obligatorio, con base en un tratado vinculante (la Convención). Los dos sistemas, además, se dividen geográfica y culturalmente, entre norte y sur. Todos los países latinoamericanos (con excepción de Cuba y, a partir de 2013, Venezuela) son partes a la “dura” Convención y Corte,¹⁷ mientras que los Estados Unidos de América, Canadá y varios Estados caribeños anglo y francoparlantes están sujetos solamente a la “suave” Declaración y Comisión.

En el cuarto siglo pasado, el SIDH —a pesar de deficiencias notables de apoyo diplomático y financiero— ha logrado algo impresionante. Actualmente la participación de los Estados miembros de la OEA (salvo Cuba) en los procesos ante la Comisión es universal. Todos los Estados latinoamericanos han ratificado la Convención y se han sometido a la Corte (salvo Cuba y, recientemente, Venezuela).¹⁸ La jurisprudencia elaborada y progresiva de la Corte ha ganado cada vez mayor respeto por parte de los tribunales nacionales. Las sentencias de la Corte sobre el tema de reparaciones son las más amplias que en cualquier otro tribunal internacional,¹⁹ y resultan en un grado respetable, si bien lejos de un adecuado cumplimiento por parte de los Estados.²⁰

1.1), y el otro la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial, y Formas Conexas de Intolerancia, (AG/RES. 2805, XLIII-O/13, 5 de junio de 2013).

¹⁵ Los textos de la Carta Democrática Interamericana, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de Personas Privadas de Libertad en las Américas son accesibles en http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp.

¹⁶ Cassel, D., “Inter-American Human Rights...”, *cit.*, nota 13.

¹⁷ Venezuela registró la notificación de denuncia de la Convención el 6 de septiembre de 2012. CIDH, Comunicado de Prensa 117/12, “CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 12 de septiembre de 2012, en http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/117.asp. La noticia tuvo vigencia un año después. Convención, artículo 78.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Cassel, D., “The Expanding Scope and Impact of Reparations Awarded by the Inter-American Court of Human Rights”, en Feyter, K. de *et al.* (eds.), *Out of the Ashes: Reparations for Gross Violations of Human Rights*, Intersentia, 2005, pp. 191-223.

²⁰ Cassel, D., “Fortaleciendo el rol de las víctimas...”, *cit.*, pp. 125-137.

La Comisión realiza una amplia gama de actividades de protección y promoción. Además de elaborar normas (en instrumentos como los ya mencionados), la Comisión procesa peticiones individuales para publicar informes o referir casos a la Corte,²¹ y resuelve medidas cautelares en casos de amenazas inminentes a la vida o a la integridad física de víctimas, testigos, periodistas, defensores de los derechos humanos, así como los realizados en contra de jueces, fiscales y policías.²² Igualmente, la Comisión busca resoluciones amistosas, que frecuentemente conllevan reparaciones y reformas importantes.²³ Asimismo, la Comisión elabora informes detallados sobre temas de derechos humanos en el hemisferio,²⁴ y presta atención oportuna a temas urgentes por medio de audiencias temáticas.²⁵ De igual forma, la Comisión visita a los Estados miembros de la OEA y prepara informes gruesos sobre la situación de derechos humanos en los países visitados.²⁶ Todos los años este organismo selecciona a cuatro o cinco países problemáticos, e incluye en el informe anual un análisis especial sobre la situación de los derechos humanos.²⁷

III. DEBILIDADES DEL SISTEMA

La Comisión y la Corte han logrado mucho, a pesar de la falta de apoyo presupuestario y diplomático por parte de la OEA. Las dos instituciones funcionan solamente a tiempo parcial. Los siete comisionados y los siete jueces suelen reunirse solamente unas pocas veces al año, y se les paga solo por los gastos, además de que sus honorarios son muy modestos. En 2012, la Comisión se reunió solo tres veces para cinco semanas en su totalidad,²⁸ mientras que la Corte se reunió seis veces para una duración total de nueve semanas.²⁹ Aun para tales niveles restringidos de actividad, el presupuesto regular de la OEA no es adecuado. En 2012, la OEA cubrió solamente

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2012 (Informe Anual)*, en <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2012/TOC.asp>.

²² *Informe Anual*, capítulo III.c.1.

²³ *Ibidem*, capítulo II.c.4.

²⁴ *Ibidem*, capítulo II.D, párr. 40.

²⁵ Véase el listado de audiencias temáticas y resúmenes en el anexo al comunicado de prensa publicado al cierre de la sesión 147, 5 de marzo de 2013, en http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2013/023A.asp.

²⁶ Informes recientes sobre países son accesibles en <http://www.oas.org/en/iachr/reports/country.asp>.

²⁷ *Informe Anual*, capítulo IV.

²⁸ *Ibidem*, capítulo II.B, párr. 9.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2012*, capítulo III, en http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2012.pdf.

el 55% de los gastos de la Comisión de unos \$8.8 millones,³⁰ y el 58% de los gastos de la Corte de unos \$3.6 millones.³¹ Por contraste, el presupuesto anual del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es casi de \$87 millones.³² Por lo tanto, la Comisión y la Corte no tienen más remedio que depender en donaciones voluntarias para apoyar aun el inadecuado nivel actual de actividades.

El apoyo diplomático para el SIDH es también mucho menos fuerte que en Europa. Alrededor del 80% del presupuesto de la OEA es suministrado por los Estados Unidos y por Canadá, ninguno de los cuales es Estado parte de la Convención o de la Corte. Esto abre la puerta a acusaciones por parte de Estados, tales como Ecuador y Venezuela, que el superpoder hemisférico domina al SIDH para utilizarlo en su contra, mientras que no acepta someterse al mismo nivel de escrutinio sobre derechos humanos. De hecho, EE.UU. busca persuadir a los países latinoamericanos que fortalezcan al SIDH, a pesar de que EE.UU. casi nunca cumple con las recomendaciones de la Comisión en los casos en su contra.³³

Un análisis diplomático exhaustivo de los 35 miembros de la OEA excedería este espacio corto. Otro hecho, sin embargo, es revelador: a diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyas sentencias son supervisadas por el Comité de Ministros hasta que se cumplen, la Corte Interamericana no cuenta con apoyo comparable por parte de los órganos políticos de la OEA. En este sentido, han existido intentos para crear un mecanismo similar en la OEA, pero han fracasado repetidamente. La Corte misma tiene que supervisar el cumplimiento de sus propias sentencias.³⁴

IV. DESAFÍOS RECIENTES AL SISTEMA

En los últimos dos años una combinación de factores amenazaban con debilitar aún más el ya débil nivel de apoyo diplomático de la OEA,

³⁰ IACHR—Source of Financing and Execution of Resources 2012, en http://www.oas.org/en/iachr/mandate/finances/Informe%20CIDH%202012_web_Eng_final.pdf.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2012*, nota 29, p. 86.

³² El presupuesto del Tribunal Europeo de 66.8 millones de euros para 2013 es accesible en http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howitworks&c=#newComponent_1346157778000_pointer. A la tasa de cambio del 24 de junio de 2013, de un euro=1.31 (EE.UU.), esto llega a 86.7 millones (EE.UU.).

³³ Cassel, D., “El sistema internacional de protección de los derechos humanos y el desafío de Washington”, en Baez, N. y Cassel, D. (eds.), *A Realização e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos Fundamentais: Desafios do Século XXI*, Unoesc, 2011, pp. 83-108.

³⁴ Véase las decisiones de la Corte sobre supervisión de cumplimiento de las sentencias, en <http://www.corteidh.or.cr/index.php/16-juris/20-supervision-de-cumplimiento>.

con el posible resultado de una disminución dramática de la capacidad de la Comisión para proteger a los derechos humanos. Por su parte, la Corte escapó en gran parte de esta vuelta de “reforma”, pero sufrió retrocesos cuando Venezuela denunció la Convención con efecto en 2013, y la Corte Suprema de Uruguay se negó a cumplir con una sentencia de la Corte Interamericana.³⁵

De manera superficial, la crisis fue impulsada a principios de 2011 por el tema de ¿quién efectivamente nombra al secretario ejecutivo de la Comisión —la Comisión con base en criterios de derechos humanos—, o el secretario general de la OEA —sujeto a presiones políticas por parte de los Estados miembros de la OEA—? Esta pregunta, a su vez, ejemplificó otra cuestión aún más amplia: ¿es la Comisión un órgano de derechos humanos verdaderamente independiente, o es vulnerable a manipulaciones políticas por parte de los Estados?

La independencia de la Comisión no habría sido una cuestión urgente, si no fuera por temas más fundamentales de índole ideológica, geopolítica e institucional, los cuales parecían confabularse en 2011 y 2012 para arrinconar a la Comisión. Además, si el asalto a la Comisión hubiera prosperado, habría sido solo cuestión de tiempo para que la Corte se convirtiera en el próximo blanco.

Ideológicamente, un grupo de Estados, autollamados bolivarianos —principalmente Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua—, han promovido varios intentos en años recientes para establecer organizaciones rivales a lo que perciben es una OEA y un SIDH dominado por los EE.UU. A veces uno o más de esos Estados han apostado por competidores de la OEA, tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba),³⁶ la Unión de Estados Suramericanos (Unasur),³⁷ la Comunidad

³⁵ Sobre Venezuela, véase nota 17. Sobre Uruguay, véase Corte Int.-Am. DD.HH., Caso Gelman *vs.* Uruguay, supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución del 20 de marzo de 2013.

³⁶ Alba es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Alba se propuso originalmente por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en 2004, como alternativa al Tratado de Libre Comercio de las Américas. Los miembros, en orden de fecha de acceso, son Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, más tres países pequeños del Caribe. Véase en <http://www.alba-tcp.org/>.

³⁷ Unasur se fundó en 2008 para promover la integración regional en varios campos sociales y económicos, así como en temas de seguridad y democracia. Los doce miembros de Unasur son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. México y Panamá son observadores. Véase en <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/historia>.

de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac),³⁸ el Mercado Común del Sur (Mercosur),³⁹ y hasta reuniones de los Estados partes de la Convención Americana, las cuales a propósito excluyen a EE.UU.⁴⁰

No obstante, hay motivos para creer que su oposición ideológica es, en parte, un pretexto para su represión de derechos civiles y políticos. Cuba se señala año tras año en los informes de la Comisión por ser un país con problemas especiales de derechos humanos, mientras que Venezuela fue nombrado en nueve de los últimos diez informes anuales, y Ecuador en uno.⁴¹ Además, Venezuela y Bolivia eran los enfoques de informes especiales de gran tamaño elaborados por la Comisión.⁴² En 2012, Ecuador se enojó en especial por las medidas cautelares solicitadas por la Comisión, y por los críticos públicos hechos por la relatora especial de la Comisión para la Libertad de Expresión, sobre una sentencia condenatoria de unos 40 millones de dólares ganada por el presidente ecuatoriano, Rafael Correa, en contra del periódico *El Universo* y de sus directores y periodistas, por una supuesta difamación.⁴³

Violaciones graves de la libertad de prensa⁴⁴ y de la independencia de la judicatura⁴⁵ se demuestran también por una serie de sentencias decretadas

³⁸ Celac se fundó en 2011 en Venezuela. Este organismo es una alternativa obvia a la OEA, donde sus 33 miembros son efectivamente los mismos que los 35 miembros de la OEA, salvo EE.UU. y Canadá. Los objetivos de Celac incluyen la promoción de la integración económica regional y el desarrollo, así como “[p]rofundizar la coordinación de posiciones para proyectar una visión común de América Latina y el Caribe en diálogos externos”. Véase en http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1&lang=en.

³⁹ Mercosur (el Mercado Común del Sur) se fundó en 1991. Los cinco miembros de este organismo incluyen a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, aun cuando se suspendió a Paraguay en 2012, luego de la jurídicamente cuestionable destitución de su presidente de la época. Bolivia también ha sido admitido para ser miembro, sujeto a ratificación por los cuerpos legislativos de los Estados miembros. Véase en <http://www.mercosur.int/>.

⁴⁰ “Cita de Cochabamba emite declaración final de seis puntos”, *El Universal*, 14 de mayo de 2013, en <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/05/14/nota/924241/cita-cochabamba-emite-declaracion-final-6-puntos>.

⁴¹ Véase los índices al capítulo IV de los informes anuales de la Comisión para los años 2003-2012, en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>.

⁴² Un listado de los informes se encuentra en <http://www.oas.org/en/iachr/reports/country.asp>.

⁴³ Medidas cautelares PM 406/11, 11 de febrero de 2012, resumidas en *Informe Anual*, p. 74, párrs. 22 y 23; Comunicado de Prensa R20/12, “Relatores especiales para la Libertad de Expresión de ONU y CIDH manifiestan su profunda preocupación por la confirmación de la condena contra periodistas en Ecuador”, 16 de febrero de 2012, en <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=884&IID=1>.

⁴⁴ Corte Int.-Am.DD.HH., *Perozo v. Venezuela*, Sentencia del 28 de enero de 2009, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_ing.pdf; *Ríos v. Venezuela*, Sentencia del 28 de enero de 2009, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_ing.pdf.

⁴⁵ Corte Int.-Am.DD.HH., *Chocrón Chocrón v. Venezuela*, Sentencia del 1o. de julio de 2011, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_ing.pdf; *Afuni v. Venezue-*

por la Corte Interamericana en contra de Venezuela,⁴⁶ culminando en la denuncia de la Convención por parte del gobierno chavista en septiembre de 2012, con efecto un año después, de tal modo que Venezuela escapa de la competencia contenciosa de la Corte por hechos cometidos con posterioridad a septiembre de 2013.⁴⁷

Esas divisiones ideológicas y de derechos humanos se agudizaron por los cambios contemporáneos en las relaciones de poder en la región. Lo más importante es la ascendencia de Brasil a ser un poder mundial. En 2012, Brasil, según informes, sobrepasó a Gran Bretaña para ser la sexta economía del mundo (superada tan solo por EE.UU., China, Japón, Alemania y, apenas por un poco, Francia).⁴⁸ Un país tan potente ya no queda contento de jugar la pelota en lo que percibe es la gancha de los EE.UU., es decir, la OEA. Por lo tanto, esto justifica el protagonismo de Brasil en tres organizaciones potencialmente rivales (Unasur, Celac y Mercosur).

Afortunadamente, a diferencia de Venezuela y Ecuador, Brasil por lo general respeta a la libertad de prensa y a la independencia del Poder Judicial. Cuando Ecuador intentó convencer a los Estados partes a la Convención de emitir una resolución que de hecho debilitaría a la Comisión, Brasil se juntó con otros Estados partes para sacar las propuestas más extremas.⁴⁹ A la vez, sin embargo, Brasil permitió la aprobación de una propuesta para mudar la Comisión de Washington a otro país, debilitando así el rol de EE.UU. (si bien la propuesta se redujo a solamente recomendar que se haga un análisis de la posible mudanza).⁵⁰

El ascenso de Brasil también es relevante a la equivocación más costosa de la Comisión en años recientes. Durante 2011-2012, un consenso creciente, no solamente entre Estados, sino también entre las ONG de derechos humanos, se dio cuenta de que en un número de casos importantes la Comisión manejó mal la manera, el momento y el contenido de sus ac-

la, Medidas provisionales, resolución del 2 de marzo de 2011, en http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/afuni_se_02_ing.pdf; Reverón Trujillo v. Venezuela, Sentencia del 30 de junio de 2009, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_ing.pdf; Apitz Barbera v. Venezuela, Sentencia del 5 de agosto de 2008, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_ing.pdf.

⁴⁶ Las sentencias en contra de Venezuela se encuentran en <http://www.corteidh.or.cr/index.php/16-juris/22-casos-contenciosos>.

⁴⁷ Véase nota 17; Convención, artículo 78.2.

⁴⁸ “Brazil «overtakes UK’s economy»”, *BBC News*, 6 de marzo de 2012, en <http://www.bbc.co.uk/news/business-17272716>.

⁴⁹ “Cita de Cochabamba emite declaración final de seis puntos”, *cit.*

⁵⁰ *Idem.*

ciones hacia Estados. Siendo un órgano cuasijurisdiccional, que tiene que depender en parte de la persuasión diplomática, las comunicaciones de la Comisión con los altos niveles de los gobiernos eran a veces ineptas. Por consiguiente, cuando los Estados bolivarianos lanzaron su ataque en 2011-2012, los amigos de la Comisión entre los Estados del hemisferio tardaron en defenderla, y aun así a medias, mientras que algunos de ellos agregaron sus propias quejas.

Ningún caso era más grave que el del poder regional creciente. El proyecto de infraestructura más importante de Brasil durante el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff era la represa de Belo Monte en la región andina, que sería la tercera fuente de hidroelectricidad del mundo entero. Luego de largos años de planificación, la represa fue contratada en 2010, y recibió una licencia parcial para construcción en enero de 2011.⁵¹ Pero sin lugar a dudas, la represa tendría impactos dramáticos en los grupos indígenas de la zona.⁵²

En abril de 2011 —al parecer sin consulta previa con Brasil, a pesar de la regla que por lo general ordena un aviso previo a los Estados—,⁵³ la Comisión decretó medidas cautelares, solicitando a Brasil que cese de inmediato el proceso de licencia y de la construcción de la represa, ya que estaban pendientes procesos de consulta y medidas con todas las comunidades indígenas afectadas para salvaguardar las vidas y la salud de ellas. Los procesos de consulta deberían ser voluntarios, informados, de buena fe, apropiados culturalmente, con fines de llegar a un acuerdo, y luego de acceso por las comunidades a los análisis del impacto social y medioambiental del proyecto, traducido a sus idiomas respectivos.⁵⁴

De ser una cuestión académica del derecho internacional en materia de los derechos humanos, la solicitud de la Comisión era impecable. El impacto de la represa en los derechos humanos de las comunidades indígenas de la zona parecía ser grave.⁵⁵

Por otro lado, desde el punto de vista diplomático, la solicitud de la Comisión era lamentable. De manera previsible, la presidenta Rousseff se

⁵¹ La información de trasfondo sobre la represa se resume brevemente en el informe “La represa Belo Monte”, en *Wikipedia*.

⁵² “Interamerican Association for Environmental Defense”, *Belo Monte Hydroelectric Dam*, en http://www.aida-americas.org/node/1542?gclid=Cj76ow4GF_7cCFQpnOgodTyYAfiv.

⁵³ La regla 25.5 requiere el aviso previo al Estado de las medidas cautelares, salvo cuando la urgencia no permite tiempo para ello.

⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2011*, capítulo III.c.1, párr. 32, en <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2011/TOC.asp>.

⁵⁵ Véase nota 52.

puso furiosa. En desafío de la solicitud de la Comisión, Brasil procedió a conceder la licencia plena para la construcción de la represa.⁵⁶ De manera inquietante, Brasil retiró a su embajador ante la OEA, así como a su candidato para la Comisión Interamericana, y según informes, suspendió su pago de cuotas a la OEA.⁵⁷

Todo esto amenazó no solo a la Comisión, sino a la misma OEA. Consecuentemente, la Comisión se rindió, y ya en julio de 2011 —una vez recibidas las informaciones del Estado—, modificó su solicitud. Dentro de esta modificación, la Comisión solicitó a Brasil que tomara medidas para proteger la salud, la integridad cultural, la tierra y el medioambiente de las comunidades indígenas de la zona, que viven en “aislamiento voluntario”; sin embargo, aquella ya no solicitó el cese de la licencia o de la construcción de la represa, y aplazó su consideración de los temas de la consulta previa a la etapa del fondo del proceso ante ella.⁵⁸

El exceso diplomático de la Comisión no logró ningún beneficio para las comunidades indígenas que no fuera alcanzable por medios más prudentes; en este sentido, la Comisión quedó desprestigiada, primero, por exceso, y luego, por rendición, además de que la OEA sufrió una herida institucional. En el momento de escribir estas palabras (octubre de 2013) —a más de dos años de la imprudencia—, Brasil todavía no cuenta con representante permanente ante la OEA, donde su misión queda a cargo de un representante interino.⁵⁹

El fiasco de Belo Monte influyó en las percepciones diplomáticas en 2011, justo en el momento de inicio del proceso de evaluación de la Comisión por parte de los Estados miembros de la OEA. Se tardaría más que un año, antes que Brasil —país democrático con compromiso con los derechos humanos— prestara apoyo alguno a la Comisión, frente a los asaltos encabezados por Venezuela y Ecuador.

⁵⁶ Brooks, Bradley, “Brazil grants building license for Amazon dam”, *Bloomberg Businessweek*, 1o. de junio de 2011.

⁵⁷ “Coalition of Non-Governmental Organizations Concerned about Large Dams in the Brazilian Amazon”, *Universal Periodic Review (UPR) Civil Society Submission for Brazil*, 28 de noviembre de 2011, en http://www.aida-americas.org/sites/default/files/refDocuments/LargeDams_UPRJointSub_Brazil_2nd_Cycle.pdf.

⁵⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2011*, capítulo III.c.1, párr. 33, en <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2011/TOC.asp>.

⁵⁹ Véase el listado de los representantes permanentes a la OEA en http://www.oas.org/en/member_states/authorities.asp.

V. LA CAMPAÑA PARA DEBILITAR AL SISTEMA, BAJO LA BANDERA DE FORTALECERLO

En junio de 2011, el Consejo Permanente de la OEA creó un Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericana de Derechos Humanos (Grupo de Trabajo). En diciembre de 2011, el Grupo de Trabajo sacó su informe.⁶⁰ El informe contempló tantas amenazas potenciales a la efectividad del SIDH, que en enero de 2012 unas noventa ONG de la sociedad civil a lo largo del hemisferio sacaron una declaración conjunta, en la cual expresaron abiertamente su escepticismo sobre el proceso de la OEA. Mientras apoyaban cualquier iniciativa “que suponga el fortalecimiento” del SIDH, agregaron que tales procesos “deben llevarse a cabo de manera genuina, es decir con el propósito real de fortalecer..., y no de limitar el alcance de la tutela regional de protección”.⁶¹

No obstante, en el mismo mes, el informe del Grupo de Trabajo se aprobó por el Consejo Permanente.⁶² Posteriormente, transcurrió más de un año de gestiones diplomáticas, intervenciones por la sociedad civil, y respuestas por parte de la Comisión, culminando en una Asamblea General Extraordinaria de la OEA en marzo de 2013.⁶³

En el contexto de los desafíos arriba resumidos, no había garantía alguna de un resultado exitoso. A lo largo de 2011 y 2012, la futura efectividad de la Comisión parecía un riesgo. Un tema estratégico afectó al proceso entero, ya sea abrir de nuevo el Estatuto de la Comisión —sometiendo el futuro de la Comisión a la contienda política en un momento no oportuno—, o bien dejar que la Comisión haga cualesquiera reformas necesarias, por

⁶⁰ *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente (Informe GT)*, OEA/Ser.G/GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 de diciembre de 2011.

⁶¹ CEJIL, Comunicado conjunto, “Observaciones al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana para el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de derechos humanos”, 27 de enero de 2012 (Observaciones SC), en <http://cejil.org/comunicados/observaciones-al-proceso-de-reflexion-sobre-el-fortalecimiento-del-sistema-interamericano>.

⁶² OEA, Comunicado de prensa C-018/12, “Consejo Permanente de la OEA aprobó el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 25 de enero de 2012.

⁶³ Asamblea General de la OEA, sesión especial 44, 22 de marzo de 2013, AG/RES. 1 (XLIV-E/13), “Resultados del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”.

medio de enmiendas a su propio reglamento, gobernado exclusivamente por ella misma.

Afortunadamente, la Comisión pasó la prueba de manera prudente. En consecuencia, se realizaron consultas amplias y abiertas con todos los participantes en el SIDH, en distintos lugares del hemisferio, durante varios meses; asimismo, se publicó un análisis extenso y una respuesta constructiva a las recomendaciones del Grupo de Trabajo, e incluso se aceptaron todas las recomendaciones razonables.⁶⁴ Mientras mantuvo firmemente su independencia, la Comisión dialogó con mucho tacto y de manera bien diplomática con los Estados miembros de la OEA.

A fin de cuentas, la Comisión y los derechos humanos en el hemisferio ganaron; además, no se abrió el Estatuto de la Comisión. Las reformas de su reglamento fortalecieron su efectividad y credibilidad.⁶⁵ Asimismo, la Comisión recuperó apoyo diplomático amplio, mientras que su opositor más vociferante —Ecuador— al fin quedó marginalizado en el debate de la OEA. La Asamblea General de marzo de 2013 no aprobó ninguna de las propuestas diseñadas a entorpecer a la Comisión.⁶⁶ Si bien su resolución incluyó una disposición para salvar la cara del Ecuador, instruyendo al Consejo Permanente a “continuar el diálogo”,⁶⁷ los esfuerzos por parte del Ecuador y sus aliados de la ALBA para abrir de nuevo el debate, en la Asamblea General Ordinaria de junio de 2013, no prosperaron.⁶⁸

La victoria (hasta la fecha) no se debía exclusivamente a la diplomacia hábil de la Comisión. Así pues, la sociedad civil de todo el hemisferio defendió de manera eficaz a la Comisión,⁶⁹ lo cual es una muestra de la evaluación positiva de la Comisión y del SIDH por parte de los defensores de los derechos humanos en las Américas. También diplomáticos importantes

⁶⁴ “Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos” (Respuesta Comisión), 23 de octubre de 2012, en <http://www.oas.org/en/iachr/strengthening/docs/RespCPEn.pdf>.

⁶⁵ La Comisión enmendó ciertas reglas en marzo de 2013. Resolución 1/2013, “Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas”, 18 de marzo de 2013.

⁶⁶ Véase nota 63

⁶⁷ Resolución en nota 63, párr. 2.

⁶⁸ CEJIL, Newsletter, 43rd OAS General Assembly, 26 de junio de 2013; OAS General Assembly, Draft Resolution presented by Ecuador, *Follow-Up on Resolution AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1*, AG/doc.5399/13, 5 de junio de 2013; Asamblea General de la OEA, “Observaciones y recomendaciones sobre el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, AG/RES. 2796 (XLIII-O/13), 5 de junio de 2013.

⁶⁹ Observaciones CS, nota 61.

de varios Estados prestaron apoyo, entre ellos, por suerte, el presidente del Grupo de Trabajo, el embajador Joel Hernández de México.⁷⁰

Mientras tanto, se debilitaron los líderes del ataque contra la Comisión —Venezuela y Ecuador—. En la medida en que Hugo Chávez se puso gravemente enfermo durante 2012, y murió a principios de 2013, el peso diplomático de Venezuela en las Américas se cayó de manera precipitada. Además, Ecuador sufrió de un canciller, cuyo estilo poco cortés y cuyas posturas extremistas contribuyeron a que sus homólogos en la OEA perdieran la paciencia con él.

Sin embargo, nada de este fin feliz era predecible en diciembre de 2011, cuando, luego de varios meses de trabajo, el Grupo de Trabajo formuló 67 recomendaciones —unas 53 dirigidas a la Comisión, y tan solo 13 a los Estados miembros de la OEA, más una al secretario general de la OEA—. ⁷¹

Muchos elementos del informe eran positivos, gracias en parte al liderazgo constructivo del presidente del Grupo de Trabajo, el embajador Hernández. El informe reafirmó la importancia del SIDH como “elemento fundamental” en fortalecer la democracia en el hemisferio.⁷² Asimismo, se reconoció que la autonomía y la independencia de la Comisión, dentro de su marco jurídico, son esenciales para mantener su “credibilidad, legitimidad y funcionalidad”.⁷³ Igualmente, el informe alabó el “valor y utilidad” del Plan Estratégico de la Comisión y de las directrices de la Corte para el periodo 2011-2015.⁷⁴

Muchas recomendaciones del Grupo de Trabajo tenían sentido y fueron aceptadas por la Comisión; por ejemplo, fortalecer los mecanismos de la Comisión para consultas con todos los participantes en el SIDH;⁷⁵ hacer que todos los archivos de la Comisión sean accesibles electrónicamente y con buscador;⁷⁶ alentar soluciones amistosas en toda etapa de los procesos ante la Comisión,⁷⁷ y elaborar un proyecto para que el presidente de la Comisión sirva a tiempo completo en la sede de la Comisión.⁷⁸

Ya en octubre de 2011, el Grupo de Trabajo había ayudado a convenir al Consejo Permanente de la OEA para recomendar un aumento inme-

⁷⁰ Originalmente, el embajador peruano presidió, pero el embajador mexicano le reemplazó en octubre de 2011.

⁷¹ Respuesta Comisión, párrs. 2 y 18.

⁷² *Informe GT*, parte VIII, i.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ *Ibidem*, parte VIII, ii.

⁷⁵ *Ibidem*, parte VIII.ii.1.A.

⁷⁶ *Ibidem*, parte VIII.ii.3.

⁷⁷ *Ibidem*, parte VIII.ii.4.

⁷⁸ *Ibidem*, parte VIII.ii.1.A.

diato del 5% en el presupuesto ordinario de la Comisión y la Corte —lejos de suficiente, pero un paso adelante—. ⁷⁹ El informe del Grupo de Trabajo reconoció, además, que el fortalecimiento del financiamiento del SIDH es “necesario y urgente”, y recomendó aumentar progresivamente el apoyo presupuestario para la Comisión y la Corte. ⁸⁰

No obstante, reflejando el deseo de algunos Estados de debilitar a la Comisión bajo la bandera de fortalecerla, el informe planteó varias propuestas diseñadas solamente a aparentar el fortalecimiento de la Comisión, pero de hecho la habrían debilitado.

Lo siguiente resume los temas principales debatidos en 2011-2012 y su eventual resolución.

1. *Enmendar el Estatuto*

La Convención (artículo 39) parece encomendar a la Comisión la elaboración de su propio Estatuto: “La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su propio Reglamento”. Por otro lado, el Estatuto (artículo 22.1) dispone: “El presente Estatuto podrá ser modificado por la Asamblea General”. Un análisis por parte de más de 130 profesores de relaciones internacionales y de derecho internacional (entre ellos el presente autor) de 17 Estados miembros de la OEA, enviado a todos los embajadores ante la OEA, concluyó que no hay inconsistencia entre esas dos disposiciones. La Asamblea General sí puede enmendar el Estatuto, pero solamente por iniciativa de la Comisión, y no frente a su objeción. ⁸¹

En todo caso, la Asamblea General no tuvo que resolver la cuestión, porque la aceptación por parte de la Comisión de la mayoría de las recomendaciones del Grupo de Trabajo, en las reformas del reglamento y en las nuevas políticas, llegó a satisfacer a un consenso de Estados que no se necesitaba una reforma del Estatuto.

2. *Selección del director ejecutivo de la Comisión*

El Estatuto de la Comisión (artículo 21.3) dispone que su director ejecutivo “será designado por el Secretario General de la Organización en con-

⁷⁹ *Ibidem*, parte III.

⁸⁰ *Ibidem*, parte VIII.ii.7.A.

⁸¹ Sánchez, Nelson Camilo y Rodríguez Garavito, César, *Los límites jurídicos a las reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*, 2013, en http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&publicacion=1455.

sulta con la Comisión”. Durante dos décadas, la Comisión ha contado con un entendimiento con el secretario general, que él nombraría solamente a personas propuestas por la Comisión. En la tormenta de 2011, sin embargo, algunos Estados intentaron presionar al secretario general para que renunciara al acuerdo.

Mientras reconoce que la autoridad última para el nombramiento corresponde al secretario general de la OEA, la Comisión en septiembre de 2011 respondió por enmendar a su reglamento (regla 11) para establecer un proceso abierto de mérito para seleccionar al candidato, cuyo nombre se envía al secretario general. Efectivamente, el Grupo de Trabajo “tomó nota” del nuevo procedimiento y así “concluyó” su estudio del tema.⁸² Al año siguiente, la Comisión cumplió con su nuevo procedimiento, y el secretario general nombró al candidato bien percibido de la Comisión, Emilio Álvarez Icaza de México, quien es el actual secretario ejecutivo de la Comisión.

3. *Promoción versus protección*

La Comisión tiene el mandato tanto de promover como de proteger a los derechos humanos.⁸³ A la luz de las violaciones graves de derechos humanos que todavía se sufren en el hemisferio, y la insuficiencia obvia del presupuesto, la Comisión ha priorizado con razón sus funciones de protección. Si bien la promoción es importante para la creación a largo plazo de una cultura de respeto para los derechos humanos, la sociedad civil siempre ha recomendado que la Comisión priorice la protección de las víctimas, frente a las amenazas urgentes, inmediatas y graves en contra de la vida, de la integridad personal y de la libertad.

Sin embargo, el informe del Grupo de Trabajo, influido por los criterios de los Estados en los cuales las víctimas necesitan más protección, calificó a la promoción y a la protección de “igualmente necesarias”, y recomendó que la Comisión busque el “mejor posible equilibrio” de esfuerzos, tiempo y recursos entre las dos funciones.⁸⁴ En otras palabras, la Comisión debe desviar recursos de donde se necesitan más urgentemente —las actividades de protección, que pueden llegar a avergonzar a los Estados— hacia conferencias y manuales inofensivas.

La sociedad civil respondió que imponer que la Comisión realice extensas actividades adicionales de promoción y de asistencia técnica sería

⁸² *Informe GT*, parte VII.

⁸³ Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículos 1o. y 18-20.

⁸⁴ *Informe GT*, parte VIII.ii.6.

“imponerle una carga imposible de cumplir que impactaría gravemente en el sistema de casos”.⁸⁵

La Comisión de manera inteligente logró evadir el debate, mientras dejó la apariencia de aceptar el informe del Grupo de Trabajo. La Comisión reconoció la importancia de las actividades de promoción. Para lograr un “equilibrio” en sus actividades, se comprometió a hacer todo lo posible para fortalecer sus actividades de promoción.⁸⁶ A la vez, la Comisión señaló que muchas de sus actividades de protección y de elaborar normas, tales como las recomendaciones de garantías de no repetición y de programas de capacitación para personal de seguridad de los Estados, y las interpretaciones de las normas de derechos humanos, también cumplen con una función promocional.⁸⁷ Si bien la Comisión no lo dijo, su resolución efectivamente neutraliza a los intentos de debilitar la protección por medio de desplazar recursos a la promoción.

4. *Informes anuales sobre países*

Cada año, la Comisión selecciona a cuatro o cinco de los 35 Estados miembros de la OEA para ser incluidos en un capítulo especial de su informe anual (capítulo IV), bajo la tesis de que merecen atención especial por la gravedad de sus situaciones de derechos humanos. Cuba siempre se encuentra en el listado. En la última década, Colombia (todavía afligido por un conflicto armado interno) y Venezuela (bajo Hugo Chávez) se encontraron en el listado nueve veces; Haití siete veces; Honduras cuatro veces, y Ecuador y Guatemala una vez.⁸⁸

No sorprende que los países seleccionados resistan esta atención especial. Repetidamente a lo largo de los años, los países han utilizado la táctica de hacer un llamado a la Comisión para evitar la selectividad, y elaborar informes anuales sobre la situación de derechos humanos de todos los países del hemisferio.

En teoría esto sería idóneo, puesto que no hay Estado libre de violaciones graves de derechos humanos. En la práctica, sin embargo, visto el presupuesto inadecuado de la Comisión, elaborar informes creíbles sobre la totalidad de los 35 Estados sería imposible. Dentro de los límites de los

⁸⁵ Observaciones SC, párr. 5 (b).

⁸⁶ Respuesta Comisión, párr. 36.

⁸⁷ *Ibidem*, párrs. 37-39.

⁸⁸ Véase los índices del capítulo IV de los informes anuales de la Comisión (2003-2012), en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>.

recursos actuales, las únicas alternativas para hacerlo serían por medio de informes abreviados y superficiales, deficientes tanto en calidad como en cantidad, o bien por medio de desviar recursos del procesamiento de casos a la elaboración de informes sobre países. En el peor de los casos, la opción sería sencillamente abandonar la tarea de elaborar informes sobre países.

Cualesquiera de esas opciones sería conveniente para los países actualmente seleccionados. El Grupo de Trabajo cayó víctima de la hipocresía de estos últimos. El informe del Grupo insta a la Comisión tanto a reconsiderar la eficacia de este capítulo de su informe anual como a ampliar su cobertura para tratar a todo Estado del hemisferio.⁸⁹

Mientras acordó perfeccionar los criterios y las modalidades de los informes anuales sobre países,⁹⁰ la Comisión se negó a eliminarlos. Asimismo, la Comisión reafirmó su importancia, por ser la manera idónea de llamar la atención de la OEA sobre aquellos Estados cuya situación actual de derechos humanos merece preocupación especial.⁹¹ Rechazando además la misión imposible de elaborar un informe sobre todos los países de la OEA todos los años, la Comisión recordó que de hecho se informa algo sobre todos los países, entre otras maneras, por medio del sistema de casos y de los relatores temáticos.⁹²

5. *Relatores temáticos*

Por lo general, los relatores temáticos son los mismos comisionados, actuando individualmente, con asistencia limitada del personal de la Comisión. Hay relatores que dan seguimiento anual a los derechos de los indígenas; de las mujeres; de los niños; de las minorías sexuales; de las personas privadas de libertad; de los migrantes y sus familias; de las defensoras y defensores de derechos humanos, y de las personas afrodescendientes (este último también trata el tema de la discriminación racial en general).⁹³ Otra unidad temática brinda atención a los derechos económicos, sociales y culturales.⁹⁴

La relatora excepcional es la que aborda lo relacionado con la libertad de expresión. Aquella no es una comisionada, sino una experta seleccionada

⁸⁹ *Informe GT*, parte VIII.ii.5.

⁹⁰ Respuesta Comisión, párrs. 146-148 y 151-153.

⁹¹ *Ibidem*, párrs. 143, 144 y 150.

⁹² *Ibidem*, párrs. 149 y 150.

⁹³ Véase el capítulo II.E del Informe Anual de la Comisión para 2012, en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2012/indice.asp>.

⁹⁴ *Idem*.

por la Comisión por medio de un concurso abierto. La relatora excepcional cuenta con mayores recursos que los demás relatores, recibidos de fuentes externas (entre ellas EE.UU.). A diferencia de las demás relatorías, cuyos informes se publican juntos en un solo capítulo del informe anual de la Comisión, los informes son mucho más gruesos en el caso de la libertad de expresión y, por ende, se publican en anexos apartes del informe de la Comisión. La relatora actual, la abogada Catalina Botero de Colombia, ha realizado un trabajo excelente de publicitar, investigar y analizar las amenazas a la libertad de expresión, tales como los asesinatos de periodistas, las prácticas restrictivas sobre licencias, y el abuso de demandas por difamación para intimidar y silenciar a periodistas y a publicaciones.⁹⁵ En años recientes, los informes extensos y bien documentados de la relatora han denunciado violaciones en muchos Estados, pero sobre todo en Ecuador y Venezuela.⁹⁶

Ecuador y otros Estados criticados en sus informes, han contestado con dos propuestas —las cuales se incluyeron en el informe del Grupo de Trabajo— diseñadas tanto a restringir sus recursos como a restar eficacia de lo que queda. El informe recomienda, primero, que todos los mecanismos temáticos de la Comisión deben recibir recursos “equilibrados”,⁹⁷ y segundo, que todos los informes temáticos deben publicarse en un solo capítulo del informe anual de la Comisión.⁹⁸

Si bien es cierto que las demás relatorías de la Comisión merecen mayores recursos, la solución no es recortar dramáticamente el presupuesto de la relatora para la libertad de expresión, así minimizando su eficacia (precisamente, este es el objetivo del Ecuador). Si los Estados sinceramente desean fortalecer los otros mecanismos temáticos, deben abogar a favor de recursos “adicionales” de la OEA para ellos,⁹⁹ o bien ofrecer fondos voluntarios para tales fines.

La respuesta de la Comisión encontró una forma de tratar a las relatorías de manera equitativa, sin reducir los recursos o el impacto de la relatoría sobre libertad de expresión. Se comprometió a incluir resúmenes breves de los informes de todas las relatorías en su informe anual, y además

⁹⁵ *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2012*, anexos, en <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2012/TOC.asp>.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 81-110 (Ecuador) y 171-190 (Venezuela). Aun cuando el informe de 2012 abordó sobre la libertad de expresión en 27 Estados, los informes más extensos eran sobre Ecuador y Venezuela.

⁹⁷ *Informe GT*, parte VIII.ii.7.B.

⁹⁸ *Ibidem*, parte VIII.ii.1.A.

⁹⁹ Observaciones SC, párr. 5 (g).

a enviar a la Asamblea General de la OEA no solo el informe anual de la relatora sobre libertad de expresión, sino también todos los informes publicados durante el año por cualquier relator temático.¹⁰⁰

6. *Donaciones voluntarias de fondos*

El tema de las donaciones de fondos se relaciona al actual desequilibrio presupuestario entre los mecanismos temáticos de la Comisión. La Comisión, así como la Corte, actualmente recibe casi la mitad (46%) de su presupuesto entero, no del presupuesto ordinario de la OEA, sino de donaciones voluntarias por Estados, tanto americanos como no americanos, así como de organizaciones internacionales y no gubernamentales.¹⁰¹ Muchas de tales donaciones —por ejemplo, la donación de EE.UU. para la relatoría sobre libertad de expresión— se dedican a fines específicos.

El informe del Grupo de Trabajo recomienda, a medio plazo, que las donaciones voluntarias se eliminen, y a corto plazo, que se den sin restringirlas a fines específicos.¹⁰² En un mundo ideal, la OEA aportaría todos los fondos necesarios para la Comisión, sin necesidad de donaciones voluntarias. Igualmente, los Estados tendrían la misma voluntad de prestar donaciones para apoyo general a la Comisión que para fines específicos. Tal y como se observó por la sociedad civil, las donaciones para fines específicos complican a la planificación estratégica, y hasta pueden llegar a poner en duda la apariencia de independencia e imparcialidad de la Comisión.¹⁰³

Sin embargo, en el mundo real, esta propuesta llevaría como resultado aún menos financiamiento para una Comisión ya sin finanzas adecuadas. Además, el efecto de esta propuesta sería un recorte grave a la relatoría sobre libertad de expresión (la misma parte del informe hace un llamado a la Comisión a dedicar recursos “equilibrados” a todos los mecanismos temáticos).¹⁰⁴

¹⁰⁰ Respuesta Comisión, párr. 58.

¹⁰¹ *Ibidem*, párr. 194. El Informe Anual de la Comisión para 2012 (p. 34, párr. 178) agradeció a los siguientes sujetos por sus donaciones en 2012: 1) Estados miembros de la OEA —Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y Estados Unidos—; 2) Estados observadores —España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda y Suiza—, y 3) otras instituciones —la Comisión Europea, The International Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Plan International, the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), Save the Children Sweden, y la Universidad de Notre Dame—.

¹⁰² *Informe GT*, parte VIII.ii.7.A.

¹⁰³ Observaciones SC, párr. 6.

¹⁰⁴ *Informe GT*, parte VIII.ii.7.B.

La Comisión respondió que solicita donaciones voluntarias para apoyo general, pero que también acepta donaciones para fines específicos, siempre que estén dentro de las actividades contempladas en el Plan Estratégico.¹⁰⁵

7. *Requisitos procesales y fechas límites*

El cumplimiento por parte de la Comisión con los plazos procesales en el trámite de los casos es, por supuesto, deseable. Pero el informe del Grupo de Trabajo revela una inclinación a favor de los Estados, porque insta a la Comisión a prolongar los plazos para Estados (pero no para las víctimas), mientras a la vez demanda cumplimiento “riguroso” con los plazos para las víctimas.¹⁰⁶

La Comisión respondió que ya aplica de manera estricta los requisitos para la admisibilidad de casos, pero sin llegar al extremo de disminuir la eficacia del sistema para las víctimas, y que va a publicar una guía para los Estados sobre el tema.¹⁰⁷ En cuanto a las demoras en el procesamiento de los casos, la Comisión reconoció el problema. Asimismo, la Comisión observó que sus mejoras administrativas a partir de 2007 habían reducido la duración mediana para la evaluación inicial de los casos, de 50 meses a 27 meses;¹⁰⁸ no obstante, enfatizó que las mejoras continuas van a necesitar recursos adicionales.¹⁰⁹ Sobre las demoras en las resoluciones de fondo, la Comisión se expresó con franqueza: no se debe archivar los casos por motivo de demoras causadas por la falta de recursos proporcionados a la Comisión por la OEA. Esto, en efecto, trasladaría la carga de las deficiencias estatales a las víctimas.¹¹⁰

Sobre notificación oportuna a los Estados, la Comisión se mostró flexible. Se comprometió a asegurar un plazo máximo de un mes entre el fin de la evaluación inicial de un caso y la notificación al Estado.¹¹¹ Siempre que las evaluaciones iniciales duren un promedio de más de dos años, el resultado seguirá siendo el siguiente: demoras largas entre la entrega de una petición y la primera notificación formal al Estado. La Comisión dijo, además, que va a considerar prolongar los plazos para que las partes respondan

¹⁰⁵ Respuesta Comisión, párrs. 195 y 196.

¹⁰⁶ *Informe GT*, partes VIII.ii.2.A.j; VIII.ii.3.a, “f” y “f”.

¹⁰⁷ Respuesta Comisión, párrs. 99-101.

¹⁰⁸ *Ibidem*, párr. 106.

¹⁰⁹ *Idem*.

¹¹⁰ *Ibidem*, párr. 107.

¹¹¹ *Ibidem*, párr. 112.

sobre la admisibilidad y el fondo.¹¹² Finalmente, puede ser que la Comisión concederá a los Estados más tiempo para responder a sus recomendaciones en casos complejos, que necesitan la colaboración de distintas ramas del Estado, tomando en cuenta también las leyes de los Estados sobre la implementación de las resoluciones de la Comisión.¹¹³

8. *Universalidad*

Tan solo 23 Estados miembros de la OEA —que no incluyen ni los Estados Unidos ni Canadá— son Estados partes a la Convención Americana de Derechos Humanos, y solo 20 han hecho la declaración adicional que se requiere para aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹¹⁴ Puesto que no hay perspectiva a corto plazo que indique que EE.UU. ratificará a la Convención, la universalidad sigue siendo un tema preferido del Ecuador y de otros Estados represivos, los cuales lo utilizan como palo para golpear al superpoder. Cabe señalar que esa táctica ya no se puede usar tan fácilmente por parte de Venezuela, ya que denunció la Convención.

En la respuesta al informe del Grupo de Trabajo, la Comisión se comprometió a realizar un estudio en 2013 sobre los efectos de la falta de ratificación universal de la Convención y de otros tratados interamericanos sobre los derechos humanos.¹¹⁵ También la Comisión acordó seguir abogando a favor de la ratificación universal en sus actividades de promoción y protección.¹¹⁶

En todo caso, vale recordar que la ratificación, sin más, puede significar poco. En este sentido, la sociedad civil observó que

...más allá de la ratificación, los Estados deben adoptar legislación, políticas y prácticas internas necesarias para que dichos tratados e instrumentos sean implementadas de manera efectiva... [N]o son pocos los Estados Partes que, a pesar de haber ratificado instrumentos regionales de protección, tienen pendiente la adopción de tipos penales internos, legislación, o políticas públicas que los materialicen.¹¹⁷

¹¹² *Ibidem*, párrs. 118 y 119.

¹¹³ *Ibidem*, párr. 120.

¹¹⁴ Véase el listado en <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/4.RATIFICATIONS%20AMERICAN%20CONVENTION.pdf>.

¹¹⁵ Respuesta Comisión, párr. 30.

¹¹⁶ *Ibidem*, párrs. 34 y 35.

¹¹⁷ Observaciones SC, párr. 5 (a).

9. *Medidas cautelares*

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre medidas cautelares, las cuales reflejan en parte la imprudencia de la Comisión en algunos casos, sobre todo en el caso Belo Monte, eran especialmente detalladas y en su mayor parte útiles,¹¹⁸ por lo cual la mayoría fueron adoptadas por la Comisión.¹¹⁹

Sin embargo, las observaciones de la sociedad civil argumentan que “muchas de estas recomendaciones podrían limitar el alcance de protección hacia los y las ciudadanos/as de la región en situaciones de gravedad y urgencia”.¹²⁰ Por ser tal vez la más preocupante, la sociedad civil subrayó la recomendación de un “requerimiento de información por parte de la CIDH al Estado en todos los casos antes de conceder las medidas”. La aplicación automática de este, según la sociedad civil, quitaría eficacia de las medidas, por demorarlas, “aumentando en ocasiones el riesgo contra el/la solicitante”. En algunos casos, según las observaciones de la sociedad, “los hostigamientos se han consumado durante ese periodo de solicitud de información al Estado”.¹²¹

Además, se objetó que el informe del Grupo de Trabajo “carezca de recomendaciones a los Estados que, más allá del desarrollo de buenas prácticas, requiera el cabal cumplimiento de las medidas, y aliente a crear mecanismos para prevenir situaciones de riesgo y, cuando las mismas existan, responder de forma efectiva”.¹²²

En marzo de 2013, la Comisión enmendó su reglamento aplicable (regla 25) para expresar de forma más explícita los criterios y procedimientos para otorgar medidas cautelares.¹²³ La regla requiere aviso previo a los Estados antes de otorgar las medidas, salvo cuando la urgencia de la situación no permite demora alguna.¹²⁴

¹¹⁸ *Informe GT*, parte VIII.ii.2.

¹¹⁹ Véase la regla 25 reformada, adoptada por la Comisión en su Resolución 1/2013, “Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas”, 18 de marzo de 2013.

¹²⁰ Observaciones SC, párr. 5 (c).

¹²¹ *Ibidem* (nota a pie de página omitida). El documento de la sociedad civil citó un caso en el cual la Comisión solicitó información de un Estado antes de otorgar las medidas y, según ellos, uno de los potenciales beneficiarios tuvo que exiliarse antes de recibir respuesta, debido al peligro inminente a la vida y la falta de medidas cautelares. Véase nota 14.

¹²² *Idem*.

¹²³ Resolución 1/2013, “Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas”, 18 de marzo de 2013.

¹²⁴ *Ibidem*, regla 25.5.

10. *Otros temas planteados por la sociedad civil*

Las observaciones de la sociedad civil de enero de 2012, con razón, destacaron temas omitidos en el informe del Grupo de Trabajo, los cuales son esenciales para un esfuerzo completo para fortalecer el SIDH. Entre ellos tenemos a los siguientes: la selección de los comisionados con base en el mérito (y no de canje de votos entre los Estados), y la realización de procedimientos más transparentes para la elección de los miembros de la Comisión y de la Corte;¹²⁵ la necesidad de que los Estados adopten leyes internas, políticas, planes y mecanismos para cumplir con sus deberes interamericanos en materia de derechos humanos;¹²⁶ la falta de un mecanismo de la OEA para facilitar la ejecución de las sentencias de la Corte,¹²⁷ y la importancia de un debate abierto en la OEA para discutir los temas más apremiantes de derechos humanos en el hemisferio.¹²⁸

VI. ESCENARIOS FUTUROS

Tal y como se ha resumido arriba, la vuelta de debate de la OEA de 2011-2013 terminó fortaleciendo el SIDH, en vez de debilitarlo; pero vendrán vueltas futuras. ALBA y otros Estados podrían intentar dar seguimiento a la instrucción de la Asamblea General de marzo de 2013, al Consejo Permanente, de “continuar el diálogo”,¹²⁹ o podrían comenzar una vuelta totalmente nueva en el futuro. Por su parte, otros Estados podrían seguir el ejemplo de Venezuela y denunciar a la Convención. Igualmente, las organizaciones regionales rivales podrían intentar desplazar al SIDH de la OEA con sus propios sistemas de derechos humanos. Así pues, existen numerosos y plausibles escenarios a este respecto, que dependerán de la postura que se adopte.

La única certeza es que durante 2011-2013 el SIDH ganó solo una batalla importante, pero no necesariamente la guerra. Dado el conflicto inherente entre los creadores del sistema y su misión, se puede esperar que las amenazas a la efectividad del SIDH surjan de nuevo, de una u otra forma.

¹²⁵ Observaciones SC, párr. 6.a.

¹²⁶ *Ibidem*, párr. 6.b.

¹²⁷ *Ibidem*, párr. 6.c.

¹²⁸ *Ibidem*, párr. 6.d.

¹²⁹ Véase nota 66.

VII. CONCLUSIÓN

El jurista que tengo el honor de calificar de mentor mío, el juez Tomás Buergenthal, era, igual como quien escribe, gran amigo y admirador de Jorge Carpizo, nuestro colega durante años en el consejo directivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal. En 2007, el juez Buergenthal recibió un título honorario de la Facultad de Derecho de la Universidad Georg-August de Göttingen, Alemania.¹³⁰ El laudatio se dio por Luzius Wildhaber, antiguo juez y presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Wildhaber recordó las cuatro etapas de la evolución de la protección internacional de los derechos humanos, definidas en 1997 por Buergenthal: las normas, las instituciones, la implementación y la expansión de los mecanismos de protección. Pero Wildhaber iba más allá a preguntar:

Hoy, a los diez años de las reflexiones de Tomás Buergenthal, naturalmente tenemos que formularnos la pregunta incómoda, si estamos o no experimentando una quinta etapa, en la cual los éxitos que pensamos haber logrado están siendo disminuidos, una etapa en la cual la fragilidad de las instituciones de los derechos humanos se ponga evidente a nosotros...¹³¹

Ya ha pasado media década desde que Wildhaber advirtió de esta quinta etapa, una etapa de disminución de lo que pensábamos eran los logros en el campo de la protección de los derechos humanos.

La pregunta es inevitable. No se limita a la resistencia de los Estados a los sistemas regionales de derechos humanos. Se ve también en la falta de respeto para las normas y las instituciones internacionales de los derechos humanos por parte del superpoder mundial, durante las presidencias de George Bush y (en menor, pero todavía preocupante grado) Barack Obama. Se ve, además, en el poder mundial ascendente de China, cuyo gobierno hasta la fecha no respeta ni a la democracia ni al Estado de derecho, e incluso ni a los derechos humanos. También se puede ver en la falta de capacidad de las instituciones internacionales a prevenir o poner fin al baño de sangre actual en Siria, y en la falta por parte de los Estados miembros de la Corte Penal Internacional a detener al acusado presidente sudanés, Omar al Bashir, aun cuando él visita a sus territorios.

¹³⁰ Los discursos de otorgamiento por el decano, el laudatio del juez Wildhaber y la aceptación por el juez Buergenthal se encuentran en *Human Rights Law Journal* 28, 2007, pp. 161-166.

¹³¹ Wildhaber, Luzius, *Laudatio on the Occasion of the Conferral of an Honorary Doctorate on Thomas Buergenthal by the Georg-August University, Göttingen*, 19 de abril de 2007, reimpresso en *H. Rts. L. J.* 28, 2007, pp. 162-164 (traducción no autorizada del inglés por el autor actual).

Sin embargo, la quinta etapa de Wildhaber no debe llevarnos a la desesperanza. A pesar de la mala lectura de la historia por parte de algunos, quienes argumentan que el momento de los derechos humanos ya pasó,¹³² la etapa actual se caracteriza mejor, no por una disminución en sentido único de los logros de los derechos humanos, sino por una lucha continua entre quienes desean disminuir y quienes desean preservar y ampliar esos logros. La derrota no es para nada inevitable: véase el éxito sorprendente de la defensa reciente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La lección se expresó de manera elocuente por Buergenthal en su discurso de aceptación en Göttingen. El solo hecho de recibir el título honorario, según concluye Buergenthal, “cuando en la época de mi nacimiento en 1934, ninguna persona racional lo pudo haber imaginado, justifica mi convicción de que la lucha para la paz y los derechos humanos no es la ilusión de algún juez viejito y confundido. Es algo que se puede lograr, y que vale la pena luchar para lograr”.¹³³

No dudo que Jorge Carpizo —gran optimista y luchador que siempre era— estaría de acuerdo con estas observaciones de su amigo Buergenthal. Por ello, lamentamos profundamente que en la lucha del futuro ya no contaremos con la inteligencia, el calor humano y el compromiso con los derechos humanos del gran jurista mexicano, Jorge Carpizo.

¹³² Moyn, Samuel, *The Last Utopia: Human Rights in History*, 2010.

¹³³ Buergenthal, Thomas, *Doctorate honoris causa—Acceptance Speech in Göttingen*, reimpresso en *H. Rts. L. J.* 28, 2007, pp. 164-166 (traducción no autorizada del inglés por el autor actual).