

# El sistema interamericano de derechos humanos: el debate sobre su fortalecimiento en el seno de la Organización de Estados Americanos

## *The Inter-American Human Rights System: The Debate over its strengthening within the Organization of American States*

**Antonia Urrejola Noguera**

Consultora independiente, Chile

Abogada de la Universidad de Chile con Postítulo en Derechos Humanos y Justicia Transicional del Centro de Derechos Humanos de la misma Universidad. Fue Asesora Principal del Secretario General de la OEA (2006-2011). Actualmente se desempeña como consultora independiente en asuntos relativos a derechos humanos y pueblos indígenas en Chile y la región.  
antoniaurrejola@yahoo.com

### RESUMEN

Este artículo comparte ciertas reflexiones sobre el proceso de debate llevado adelante durante 2011 y 2012 en el seno de la Organización de Estados Americanos acerca del funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. El artículo explica que si bien estos debates no son nuevos, el actual proceso se inició en un contexto complejo y de tensión entre los diversos actores del sistema interamericano. Luego, se centra más que en los temas de la agenda del debate propiamente tales, en aquellos problemas o deficiencias transversales que han surgido en el actual proceso de discusión. Estos serían el financiamiento de los órganos del sistema; la debilidad del sistema por la falta de universalidad; la disyuntiva entre las funciones de promoción y la protección de la Comisión Interamericana; la autonomía de la Comisión Interamericana para resolver sobre las recomendaciones de los Estados; y, finalmente, los cuestionamientos de los Estados a tutelas externas o supervisión internacional en un contexto democrático.

**Palabras clave:** Proceso fortalecimiento sistema interamericano de derechos humanos – Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Corte Interamericana de Derechos Humanos – Organización de Estados Americanos.

### SUMMARY

This paper reflects on the discussions carried out during 2011 and 2012 within the Organization of American States about the Inter-American Commission on Human Rights' procedures and how to strengthen the Inter-American human rights system. The paper shows that, while these debates are not new, the current discussion started in a complex and tense environment for the various actors of the Inter-American system. Then, rather than looking at the items on the agenda, the paper examines the cross-cutting problems or deficiencies that have emerged in the current discussion process. These problems are: how to finance the bodies of the Inter-American system; the system's weakness due to its lack of universality; the conflicts between the Inter-American Commission's mandate to promote and to protect human rights; the Inter-American Human Rights Commission's autonomy to decide on countries' recommendations; and, finally, the reluctance of the States to accept external guardianships or international supervision within a democratic context.

**Key words:** Inter-American Human Rights System's strengthening – Inter-American Human Rights Commission – Inter-America Human Rights Court – Organization of American States.

## Introducción

A comienzos de la década de los 90, por primera vez en la historia de la Organización de Estados Americanos (OEA), prácticamente la totalidad de los Estados pasó a estar gobernada por autoridades elegidas democráticamente. Se pensó que ello conduciría a una actitud decidida de fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). El sistema, y concretamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH), cumplió un rol decisivo en la lucha contra las dictaduras y el retorno a la democracia en los países de América Latina. Sin embargo, la realidad no fue así. Una serie de países comenzaron a plantear la necesidad de revisar el funcionamiento del sistema, en especial, el de la Comisión. En lo medular, señalaban que esta última “fue establecida para lidiar con dictaduras y no con gobiernos democráticos y que, en el contexto actual, en el que predominan abrumadoramente los gobiernos civiles, el papel de la Comisión debiera ser reformulado, en la línea de acotar su rol de órgano de protección de los derechos humanos y de transformarse fundamentalmente en un órgano de promoción de tales derechos”<sup>1</sup>.

Por lo tanto, el actual debate en torno al SIDH no es algo inusual. Desde 1993 la expresión “fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos” se tornó en una denominación común cada vez que algún país miembro, órgano del sistema u organización de la sociedad civil quería hacer alguna referencia a la necesidad de revisar, debatir o hacer propuestas relativas al sistema de derechos humanos y sus órganos de protección. Así, en el seno de la OEA, se han llevado a cabo a lo menos cinco procesos de reflexión sobre el sistema y la agenda del debate ha sido prácticamente la misma: financiamiento, autonomía, demora procesal, medidas cautelares, universalidad del sistema, cumplimiento de las sentencias, etc. En cada uno de estos debates han surgido los mismos temores entre las víctimas y la sociedad civil en relación al debilitamiento del sistema y la intromisión de los Estados.

¿Cuáles son entonces los elementos que caracterizan o distinguen al actual proceso en curso? Es lo que se pretende analizar en este artículo. Para ello, en primer lugar, revisaremos los antecedentes que explican la iniciativa de reforma del sistema interamericano de 2011 y 2012, para luego revisar cuáles son los ejes centrales sobre los que ha versado la discusión de los Estados en este proceso<sup>2</sup>.

### 1. Antecedentes del proceso de reflexión 2011-2012

La mayoría de los actores del sistema atribuyen el origen del actual debate al problema suscitado entre Brasil y la CIDH. En abril de 2011, la Comisión solicitó a Brasil, mediante una medida cautelar, suspender el proceso de construcción de la planta hidroeléctrica Belo Monte, hasta tanto fueran consultados de manera adecuada los pueblos indígenas eventualmente afectados. Brasil protesta contra la decisión, retira a su embajador ante la OEA, suspende el pago de su cuota anual a la Organización, retira a su candidato a la Comisión Interamericana e impulsa la creación de un grupo de trabajo para examinar los procedimientos de la CIDH.

La iniciativa de Brasil es respaldada por varios países, incluyendo a Ecuador, que se encontraba en una difícil relación con la CIDH por temas de libertad de expresión; Venezuela, que venía siendo cuestionada por la CIDH en los últimos años en materias tales como libertad de expresión e independencia judicial y Colombia, que ha discutido reiteradamente su inclusión en el

<sup>1</sup> DULITZKY, Ariel y GONZÁLEZ, Felipe. “Derechos humanos y la Organización de los Estados Americanos, 1999-2000”. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Edición Especial, Año 2000, pp. 189-236.

<sup>2</sup> Este artículo se finalizó de escribir en enero de 2013, por lo que no aborda las etapas posteriores de la discusión en el seno de la OEA.

capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, dedicado a examinar situaciones de especial atención en materia de derechos humanos.

En este contexto, la Asamblea General de la OEA, reunida en El Salvador en junio de 2011, acuerda crear el denominado “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” (Grupo de Trabajo), con el encargo de elaborar una serie de recomendaciones que debían ser entregadas a fines de 2011 al Consejo Permanente de la organización. He aquí un primer punto a resaltar, y es que el actual debate se centra en la Comisión, y no en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), de allí que el primer tema debatido fue precisamente el nombre del grupo.

Otro punto a resaltar es que si bien ésta no es la primera vez que los Estados promueven una reflexión sobre el funcionamiento del SIDH, este debate se ha dado en un contexto bastante más complejo. Por una parte, no puede negarse que la reacción de Brasil frente al otorgamiento de las medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas de la cuenca del río Xingú fue desproporcionada. Tampoco fueron oportunas las declaraciones públicas del Secretario General de la OEA señalando que las medidas cautelares de la CIDH no eran de cumplimiento obligatorio, pues, según señaló, lo dispuesto por la Comisión eran recomendaciones y no órdenes obligatorias para los Estados<sup>3</sup>. Ello ocasionó una serie de declaraciones críticas de parte de la sociedad civil por considerar que las expresiones del Secretario General eran impropias y jurídicamente incorrectas, ya que constituirían una interferencia en la autonomía e independencia de la CIDH<sup>4</sup>.

La tensión fue en aumento cuando la Comisión publicó un borrador de reforma del artículo 11 del Reglamento de la CIDH, propuesto para la elección del próximo/a Secretario/a Ejecutivo/a. El Secretario General de la OEA había sostenido en los últimos años un conjunto de conversaciones informales tanto con los comisionados como con la secretaría ejecutiva de la Comisión, manifestando su posición en cuanto a la necesidad de que el procedimiento para nombrar al Secretario Ejecutivo fuese más transparente como, asimismo, respecto de la necesidad de que este cargo tuviera un período acotado en el tiempo, como lo tienen los propios comisionados y el mismo Secretario General de la OEA<sup>5</sup>. De acuerdo con el Estatuto de la CIDH vigente, corresponde al Secretario General de la OEA designar al Secretario Ejecutivo, con consulta a la Comisión<sup>6</sup>. Algunos Estados en esta discusión quisieron proponer que la Comisión presentara una terna o una quina. La sociedad civil interpretó que detrás de todo este debate estaba la intención de los Estados de implementar un mecanismo que les permitiera imponer al nuevo Secretario Ejecutivo de la Comisión<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> DIAZ CARNEIRO, Julia. “Comissão da OEA deve ‘revisar decisão’ sobre Belo Monte, diz secretário-gera”. *BBC Brazil*, 4 de mayo de 2011. [en línea] <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502\\_insulza\\_jc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml)> [consulta: 22 enero 2013].

<sup>4</sup> La Coalición Internacional de Organizaciones para los Derechos Humanos en las Américas envió una carta al Secretario General suscrita por más de 80 organizaciones, reclamando respeto por las competencias de la CIDH, resaltando la importancia que tienen las medidas cautelares para garantizar la protección de los derechos humanos en la región.

<sup>5</sup> Hasta antes del nuevo reglamento, el Secretario Ejecutivo no era designado por un período acotado de tiempo. El texto propuesto establece que el secretario dura cuatro años en su cargo.

<sup>6</sup> OEA. Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado en octubre de 1979, artículo 21.3.

<sup>7</sup> Para la sociedad civil, si bien es cierto que según el Estatuto de la CIDH el Secretario General de la OEA es quien designa a la persona a cargo de la Secretaría Ejecutiva, éste debe respetar el resultado del proceso interno llevado a cabo por la CIDH y que, en caso de oponerse a la selección realizada por la Comisión, deberá sustentar su objeción de manera pública, oportuna y fundamentada. El conflicto suscitado a raíz del debate del artículo 11 del reglamento

Finalmente, el conflicto se resolvió después de que la CIDH presentara una nueva versión del texto y luego de que el Secretario General señalara en una sesión del Grupo de Trabajo<sup>8</sup> que él respetará las propuestas que le haga la CIDH porque creía en su autonomía. Sin embargo, recalcó que esa autonomía no estaba por encima del Estatuto ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Es en este contexto de tensión y desconfianzas mutuas que se instala e inicia la labor del Grupo de Trabajo, el cual, después de 23 reuniones, aprobó su Informe Final el 13 de diciembre de 2011<sup>9</sup>. Luego, el Informe Final del Grupo de Trabajo fue aprobado por el Consejo Permanente de la OEA en enero de 2012, con fuertes críticas de parte de la sociedad civil por la escasa participación que tuvieron las organizaciones durante todo el debate (fueron invitados a una sola sesión del Grupo de Trabajo).

En marzo de 2013 se deberá celebrar una Asamblea General Extraordinaria de la OEA para discutir y aprobar el Informe de propuestas para la implementación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo que deberá presentar el Consejo Permanente.

## 2. Temas debatidos

En este proceso los Estados han debatido sobre un conjunto de temas tales como recomendaciones para alcanzar la universalidad del SIDH<sup>10</sup> y asegurar el pleno cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos del mismo; las soluciones amistosas; el otorgamiento de medidas cautelares; asuntos de procedimiento en la tramitación de casos; el tema de las relatorías y su financiamiento (en particular sobre la Relatoría Especial para la libertad de expresión) y sobre los criterios para la construcción del Capítulo IV del informe anual de la CIDH.

En cada uno de estos temas han surgido otros que son transversales en el debate y a ellos me referiré a continuación.

### 2.1 Fortalecimiento financiero

Uno de los aspectos clave debatidos ha sido que los Estados han reconocido la gravedad de la situación financiera actual de los órganos del sistema, frente a lo que se han comprometido a incrementar progresivamente los recursos provenientes del fondo regular de la OEA<sup>11</sup>. La Asamblea

---

fue interpretado como que el Secretario no respetaría la designación de la CIDH y que los Estados aprovecharían este debate para modificar lo que hasta entonces había sido la práctica.

<sup>8</sup> OEA. Consejo Permanente. Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Síntesis de la reunión del 19 de julio de 2011, Doc. GT/SIDH/ SA.3/11, de 2 de agosto de 2011. Disponible [en línea] <<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>> [consulta: 22 enero 2013].

<sup>9</sup> OEA. Consejo Permanente. Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Doc. GT/SIDH 13/11 rev. 2, de 13 diciembre 2011. Disponible [en línea] <<http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=GT/SIDH-&classNum=13&lang=s>> [consulta: 22 enero 2013].

<sup>10</sup> De los 34 Estados miembros activos de la OEA, sólo 24 son parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de éstos sólo 21 reconocen la competencia de la Corte IDH. A ello hay que agregar la reciente denuncia que ha hecho Venezuela a CADH y que, de no mediar una decisión en contrario, se haría efectiva en septiembre de 2013.

<sup>11</sup> Según el Programa Presupuesto del Fondo Regular de la OEA 2011 (OEA/Ser.P/ AG/RES. 1 (XL-E/10)), los aportes al SIDH representaron apenas un total cercano al 8% del fondo regular de la OEA, desglosado en 2,5% para la Corte IDH y 5,6% para la CIDH. Esto cubriría apenas la mitad de los gastos ordinarios de operación de ambos órganos. El resto debe ser cubierto con fondos externos y contribuciones voluntarias, [en línea] <[www.oas.org/council/sp/AG/Documentos/AG05105S04.doc](http://www.oas.org/council/sp/AG/Documentos/AG05105S04.doc)> [consulta: 23 enero 2013].

General Extraordinaria, celebrada el 15 de noviembre de 2012, redujo el presupuesto de la OEA para 2013 en 1,5 millones de dólares respecto del año 2012, pero incrementó en 1 millón de dólares los aportes al SIDH (11% en total, entre la CIDH y la Corte IDH)<sup>12</sup>. Si bien ambos órganos han expresado que tal aumento es insuficiente, no es menos cierto que en el contexto actual de déficit presupuestario que aqueja a la OEA, es un gesto político importante<sup>13</sup>.

La debilidad financiera de ambos órganos es un problema de larga data que requiere de medidas y acciones profundas y decididas. El presupuesto de la Comisión y la Corte IDH no llegan al diez por ciento del de la OEA. En lo cierto está el Secretario Ejecutivo de la CIDH cuando señala que existe una contradicción entre el discurso de identidad regional y la dependencia económica: “[e]s vergonzoso que los Estados miembros no se hagan cargo. La Comisión en 2011 tuvo un presupuesto de nueve millones y medio de dólares. Pero un tercio de esa suma vino de países europeos. ¿Cómo puede ser? Uno les agradece, pero en la reforma eso tiene que estar sobre la mesa. No se puede seguir con tal precariedad presupuestaria”<sup>14</sup>.

## 2.2 La debilidad del sistema por la falta de universalidad

Como lo han planteado varios Estados, no es aceptable que a pocos años de que se cumpla medio siglo de la entrada en vigor de la CADH dicho instrumento no haya sido aún firmado y ratificado por todos los países miembros de la OEA. Lógicamente no parece razonable que los dos países más poderosos de la región (Estados Unidos y Canadá) no sean parte de la CADH<sup>15</sup>. A lo anterior se agrega la reciente decisión de Venezuela de denunciar la Convención, lo que se haría efectivo, si no cambia de parecer, en septiembre de 2013<sup>16</sup>.

Como lo ha afirmado Diego García-Sayan, Presidente de la Corte IDH, el sistema interamericano de derechos humanos no es interamericano *stricto sensu*, sino esencialmente latinoamericano. Ello es sin duda una de sus principales debilidades<sup>17</sup>.

Lamentablemente, esta situación significa que dentro del SIDH existen tres estándares diferentes en materia de derechos humanos, tanto en cuanto a los compromisos y obligaciones internacionales

<sup>12</sup> OEA. Asamblea General. Programa-presupuesto de la organización para 2013 y contribuciones para el femicidio. OEA/SerP/ AG/RES. 1 (XLIII-E/12). Aprobada el 15 de noviembre de 2012. [en línea] <[scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/...%20\(XLIII-E/12\)](http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/...%20(XLIII-E/12))> [consulta: 23 enero 2013].

<sup>13</sup> Otra señal positiva es la propuesta del Secretario General de la OEA para financiar el “Fondo de Capital de aportes voluntarios Oliver Jackman” a través de una dotación de capital de 100 millones de dólares, por un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o por la Corporación Andina de Fomento (CAF). OEA/SerG/CP/INF. 6585/12, [en línea] <[scm.oas.org/OEA/SerG/CP/INF.6585/12](http://scm.oas.org/OEA/SerG/CP/INF.6585/12)> [consulta: 23 enero 2013].

<sup>14</sup> GRANOVSKY, Martín. “Sirve para construir una mayor normalidad democrática”. *Página12/web*, 28 de noviembre de 2012 [en línea] <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-208763-2012-11-28.html>> [consulta: 21 diciembre 2012].

<sup>15</sup> EE.UU. la firmó en 1977, pero no la ha ratificado; Canadá no la ha firmado. [en línea] <[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)> [consulta: 23 enero 2013].

<sup>16</sup> En julio de 2012, la Corte IDH condenó a Venezuela en el caso de Raúl Díaz Peña, condenado tras los ataques contra el Consulado General de Colombia y la Oficina de Comercio de España, perpetrados en Caracas. Corte IDH. *Caso Díaz Peña vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de junio de 2012. Serie C No 244. El 10 de septiembre de 2012, el Secretario General de la OEA, recibió de parte de la República Bolivariana de Venezuela una nota oficial mediante la cual denuncia la CADH. Comunicado de Prensa Secretario General de la OEA C-307/12. Al transcurrir el año de preaviso, la Corte IDH y la Comisión pierden sus competencias contenciosas para conocer peticiones individuales en contra del país denunciante por hechos ocurridos con posterioridad a esa fecha (artículo 78 CADH).

<sup>17</sup> ARBILLA, Danilo. “Surge un nuevo derecho en América Latina”. *Diario El Universal de México*, 18 de agosto de 2012 [en línea] <<http://www.eluniversal.com.mx/internacional/79043.html>> [consulta: 26 diciembre 2012].

de los Estados en materia de derechos humanos, como también en lo relativo a los mecanismos de supervisión internacional de dichas obligaciones<sup>18</sup>.

Pero también la falta de universalidad reafirma la posición de algunos países en relación a la necesidad de crear órganos paralelos sin Estados Unidos o Canadá. Así, por ejemplo, el canciller de Brasil se ha manifestado receptivo a crear un Consejo de Derechos Humanos fuera de la OEA<sup>19</sup>. Por otra parte, en la última reunión de UNASUR, sus presidentes, además de aprobar la propuesta de Ecuador de solicitarle al Secretario General de la OEA que convoque a una conferencia de los Estados Parte del Pacto de San José antes de febrero de 2013 para concordar posiciones comunes sobre cómo aplicar las reformas a la CIDH, declararon su satisfacción por la creación del Grupo de Trabajo para estudiar una propuesta para el tratamiento y promoción de derechos humanos de UNASUR<sup>20</sup>.

El sistema interamericano sólo alcanzará su plenitud en el plano institucional con la ratificación a nivel regional de la CADH, así como con la aceptación por todos los Estados partes de la jurisprudencia obligatoria de la Corte IDH. Resulta fundamental buscar la expansión del ámbito geográfico de aplicación del sistema de modo que abarque a todos los países del hemisferio y no sólo a los de América del Sur y Centroamérica, sino también a los del Caribe y de América del Norte. Asimismo, esta universalidad también debe expresarse en cuanto a los derechos protegidos. Por ejemplo, no es posible que existan muchos países de la región que aún no ratifican el Protocolo de San Salvador referido a los derechos económicos, sociales y culturales<sup>21</sup>. Por lo tanto, la universalidad se entiende tanto en el plano normativo (derechos protegidos) como operativo (órganos competentes para conocer de las vulneraciones de aquellos derechos). Los esfuerzos de los Estados deben orientarse entonces a reafirmar esta universalidad.

### 2.3 La autonomía de la CIDH para resolver sobre las recomendaciones

En los procesos de reflexión anteriores, todas las reformas planteadas por los Estados fueron finalmente formuladas como recomendaciones para los órganos del sistema. En el actual proceso de debate países como Estados Unidos, Canadá, Chile y Uruguay, entre otros, han expresado que las recomendaciones deben interpretarse siempre en un sentido que contribuyan al fortalecimiento de la Comisión y destacan que ésta es autónoma e independiente para estudiar cuáles de tales recomendaciones implementar. Otro grupo de países, como Ecuador, Venezuela y Nicaragua han señalado que las recomendaciones del Grupo fueron aprobadas por consenso y la CIDH debe implementarlas. Las palabras del Presidente Correa, de Ecuador, en la inauguración de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba son muy claras en este sentido: “[É]ste es el

<sup>18</sup> Un estándar mínimo, al cual pertenecen todos los Estados miembros de la OEA (los Estados están sujetos a respetar los derechos consagrados en la Declaración Americana y la Carta de la OEA, bajo supervisión de la CIDH); otro estándar para aquellos Estados que han ratificado la CADH pero no han aceptado la competencia de la Corte IDH y finalmente el estándar deseado, al cual están sujetos aquellos Estados que han ratificado la Convención y han aceptado la jurisdicción de la Corte.

<sup>19</sup> “Brasil estaría abierto a crear un Consejo de DD.HH en Latinoamérica”. *Emol. Sitio de noticias online*. 16 de septiembre de 2012. [en línea] <<http://www.emol.com/noticias/internacional/2012/09/16/560725/brasil-estaria-abierto-a-crear-un-consejo-de-derechos-humanos-en-latinoamerica.html>>[consulta: 13 diciembre 2012 ].

<sup>20</sup> Secretaría General de Unasur. Declaración VI Reunión Ordinaria Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno UNASUR. [en línea] <<http://www.unasurs.org/>> [consulta: 13 diciembre 2012 ].

<sup>21</sup> Los siguientes Estados no son parte del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988: Bahamas, Barbados, Belice, Canadá, Chile (firmó, no ratificó), Jamaica, Saint Kitts & Nevis, Santa Lucía, Saint Vicent and the Grenadines, Trinidad y Tobago, Estados Unidos de América, Venezuela (firmó, no ratificó): 12 Estados.

máximo organismo de la Organización de Estados Americanos, esta Asamblea decide y da mandatos a las diferentes instancias del sistema interamericano, por más autonomía que tengan, que es autonomía para decidir sobre estos casos en función de sus atribuciones, no autonomía para ‘negociar’ con la Asamblea”<sup>22</sup>.

Sin duda, y tal como lo señaló Pedro Nikken, ex presidente de la Corte IDH, respecto del debate de 2000:

Una reforma del sistema impuesta unilateralmente por el sector gubernamental, lejos de superar las confrontaciones alrededor del tema de los derechos humanos, las profundizaría [...] Los órganos del sistema deben estar atentos a las observaciones que se hacen, desde el sector gubernamental, desde el no gubernamental y desde el académico, a sus actuaciones y procedimientos; y corregir las deficiencias que se detecten, cuando sea menester. Pero ellos no pueden estar ausentes del consenso que requiere la reforma de un sistema, que, en una medida no despreciable ha sido construido y ha adquirido tangibilidad para los pueblos de América gracias a la acción de esos órganos. Debilitarlos, significaría menoscabar el sistema interamericano de derechos humanos, desalentar la conciencia democrática de América y transitar exactamente el camino inverso que se propuso la Organización al iniciar un proceso encaminado al fortalecimiento del mismo sistema<sup>23</sup>.

La autonomía de la Comisión no se refiere únicamente a la facultad de resolver sobre los casos que son sometidos a su conocimiento sino que también a la manera como toma conocimiento de las materias, los procedimientos y formas de resolver. Para ello, debe escuchar a todas y cada una de las partes involucradas. Los Estados, dentro del sistema, son actores principales y muy relevantes. Sin embargo, también lo son los organismos de la sociedad civil, los abogados defensores y, sobre todo, las víctimas. Cada uno de estos actores representa un interés y una visión sobre el sistema y es la Comisión la que debe recoger todas y cada una de estas visiones al momento de resolver.

## 2.4 Promoción versus protección

La disyuntiva entre la labor de derechos humanos y protección de la CIDH es una tensión que está presente desde los inicios de las transiciones de los Estados a la democracia. Es a partir de ahí que algunos Estados comienzan a sostener que la Comisión fue creada en un contexto en que la situación de derechos humanos en el hemisferio era completamente distinta a la de la década de los noventa. Así, se pasó de dictaduras y violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos a gobiernos elegidos democráticamente, que tenían necesidades y requerimientos distintos. Por lo tanto, para estos Estados el rol de la CIDH considerando el actual panorama debiese concentrarse en la labor de promoción y asesoría de los derechos humanos y no de protección.

Si bien el Grupo de Trabajo señaló expresamente que considera que las labores de promoción y aquellas de protección de los derechos humanos que lleva a cabo la CIDH son complementarias entre sí e igualmente necesarias, las recomendaciones aprobadas tienden a acentuar mayormente

<sup>22</sup> Presidencia de la República de Ecuador. Discursos. 4 de junio de 2012. [en línea] <<http://www.presidencia.gob.ec/discursos/>> [consulta:18 noviembre 2012].

<sup>23</sup> NIKKEN, Pedro. “Observaciones sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos en vísperas de la Asamblea General de la OEA”. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Edición Especial, Año 2000, pp. 13-42.

OEA. Resolución evaluación del funcionamiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos para su perfeccionamiento y fortalecimiento. 5 junio 2000. OEA/ Ser.P/ AG/RES 1701 (XXX-O/00). [en línea] <[http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres\\_1701\\_xxxo00.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres_1701_xxxo00.htm)> [consulta: 25 de enero de 2013].

la labor de la CIDH en actividades de “promoción” más que en actividades de “defensa y conocimiento de casos”<sup>24</sup>. Así por ejemplo, las recomendaciones aprobadas por el Grupo de Trabajo insisten en la necesidad de “[l]ograr mayor equilibrio entre las funciones de promoción y protección de todos los derechos humanos”. En lo referido a la elaboración del Capítulo IV, el Informe final expresa “la posibilidad de explorar mecanismos para que en el Capítulo IV se lleve a cabo una evaluación objetiva e integral de la situación de derechos humanos en el hemisferio, en congruencia con la facultad de la CIDH de promover la observancia de los derechos humanos”. Asimismo, muchas recomendaciones están referidas a la elaboración de manuales de buenas prácticas, capacitaciones, cursos, etcétera.

Durante el debate, la sociedad civil señaló que si bien no se oponía a que la CIDH mejorara su eficacia en sus tareas de promoción, veía con preocupación que se le entregara una serie de nuevas tareas en este ámbito que la desviara de lo que, a su juicio, era su tarea fundamental, la vinculada al sistema de peticiones individuales y medidas de protección. Con un presupuesto que alcanza apenas para la supervivencia de los órganos de protección y que se integra fundamentalmente por fondos extrarregionales, exigirle a la CIDH mayor actividad de promoción o asistencia técnica a los Estados de la región es imponerle una carga imposible de cumplir que impactaría gravemente en el sistema de casos a menos de que ello vaya acompañado con un incremento significativo de recursos.

Lo cierto es que un sistema subsidiario de protección de derechos humanos debe combinar adecuadamente ambas tareas, la de tutela y la de promoción. Ambas funciones se retroalimentan y no pueden dividirse artificialmente. No se entiende de qué manera puede la Comisión promover los derechos humanos sin monitorear la conducta de los Estados. Sin embargo, si los recursos son insuficientes, la promoción no es un rol único ni exclusivo de la CIDH. Existen otros órganos y mecanismos dentro de la propia OEA con mandatos en esta materia, como asimismo muchos organismos académicos, estatales y de la sociedad civil que realizan actividades de promoción de los derechos humanos. En particular, el SIDH tiene un órgano auxiliar, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos<sup>25</sup>, cuyo rol fundamental es precisamente la promoción de los derechos humanos. De hecho, existe un Convenio de Cooperación entre el Instituto y la Secretaría General de la OEA del año 2010 para trabajar en estos temas.

## **2.5 Las democracias maduras y la supervisión supranacional**

Uno de los aspectos más característicos del actual proceso de debate es el protagonismo de los Estados. Muchos gobiernos plantean críticas razonables y sugieren reformas que sin duda son necesarias. Sin embargo, detrás de aquello hay un trasfondo político que dice relación con la disconformidad de varios Estados de la región con un sistema de supervisión supranacional.

<sup>24</sup> Esta posición fue liderada principalmente por Brasil, sin perjuicio de que muchos otros países la respaldaron. Brasil señaló, durante el debate, que la CIDH debe ser capaz de actuar activamente en la promoción de los derechos humanos, o sea, darles mayor énfasis a las actividades relacionadas con la difusión de buenas prácticas, la implantación de medidas para prevenir la repetición y la cooperación con los Estados en la identificación de áreas prioritarias para actuar; y agrega que la promoción de los derechos humanos –entendida como la identificación y divulgación de mejores prácticas, consultoría y cooperación técnica– es el objetivo principal de la CIDH, de conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y no debe ser dejado de lado.

<sup>25</sup> El Instituto Interamericano de Derechos Humanos fue establecido en 1980 en virtud de un Convenio entre la Corte IDH y la República de Costa Rica y tiene como misión promover y fortalecer el respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y otros tratados del sistema interamericano.

Las palabras del Presidente Correa de Ecuador, aun cuando están principalmente dirigidas al rol de la Relatoría para la Libertad de Expresión y el de los medios de comunicación y algunas organizaciones no gubernamentales, son bastante claras en este sentido, cuando señala que: “[I]o que jamás vamos a aceptar es imposiciones de burocracias que se creen por encima de nuestros Estados y nuestros pueblos [...], ¿por qué tenemos que hacerles caso, los Estados soberanos, a las ideas y ocurrencias de cierta burocracia internacional?”<sup>26</sup>.

La percepción de que estamos ante democracias maduras, que no requieren de tutelas externas ni supervisión internacional ha estado presente en los debates anteriores sobre el sistema, pero ha tomado más fuerza en este último proceso. Como lo ha sostenido el propio Secretario Ejecutivo de la Comisión, las elecciones son una base en la normalidad democrática, pero no son toda la democracia<sup>27</sup>. En la actualidad, hay reclamos diversos y realidades distintas a las que había en los períodos de dictadura, lo que representa nuevos desafíos para los Estados. Hoy, los derechos protegidos son más complejos o sofisticados (ya no sólo se trata de vulneraciones del derecho a la vida o la integridad sino que del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, el derecho a vivir en un medio ambiente sano, la libertad de expresión, etc.). Pero también hay asuntos pendientes, herencias del pasado, que continúan siendo dilemas graves que los Estados deben enfrentar y resolver (por ejemplo, práctica de tortura, desapariciones forzadas de personas, detenciones ilegales o arbitrarias).

Como lo expresara el catedrático español Javier de Lucas<sup>28</sup> en la presentación del Informe Anual 2012 del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, la soberanía en su concepción estatal-nacional como la concibió Hobbes, ya no es posible de sostener en un mundo que ya no es el del orden de Westfalia, sino una aldea global. Esta nueva realidad obliga a replantear la noción de soberanía: “[l]a aldea global ha puesto ante nuestros ojos lo inaceptable radical, esto es, el daño que suponen las violaciones de los derechos humanos que padecen millones de personas en todo el mundo”<sup>29</sup>. Este es un cambio en la conciencia de la humanidad y que se refleja no sólo en la evolución de los derechos humanos en general sino en el propio SIDH. Esta condición global ha significado un acercamiento entre los sistemas nacionales y el sistema interamericano, y una influencia cada vez mayor de este último a nivel interno. Por otra parte, son cada vez más las víctimas que directamente acuden al sistema; ya no son sólo las grandes organizaciones no gubernamentales las que presentan casos. Los Estados no pueden obviar esta realidad, no pueden sustraerse de esta evolución ni menos oponerse a ésta cuando se trata de gobiernos democráticos.

El hecho de que hoy la mayoría de los países del hemisferio gocen de sistemas democráticos debiera significar un mayor compromiso con los derechos humanos, tanto respecto de sus sistemas nacionales como respecto de los sistemas internacionales de protección. Como sostiene de Lucas, los derechos humanos están en el núcleo de la democracia y hoy es inimaginable una propuesta política que no los tenga en su centro. Ello exige voluntad política que debe concretarse en medios humanos y materiales, y supone sobre todo un compromiso con sistemas nacionales de control independientes, pero también, considerando que el concepto de soberanía ha cambiado, con instrumentos de supervigilancia supranacionales.

<sup>26</sup> Presidencia de la República de Ecuador. Discursos... op. cit.

<sup>27</sup> GRANOVSKY, Martín. “Sirve para construir una mayor normalidad... op. cit.

<sup>28</sup> Catedrático español de filosofía del derecho y filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, Director del Colegio de España en París.

<sup>29</sup> DE LUCAS, Javier. *Universalidad de los derechos humanos: la responsabilidad política* [en línea] <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/299/discurso-javier-de-lucas.pdf?sequence=1> [consulta: 21 diciembre 2012].

## Conclusión

Tal como señalamos al inicio, el actual debate en torno al sistema interamericano de derechos humanos no es algo novedoso ni inusual. Tampoco los temas analizados han variado mucho.

Sin embargo, existen cuatros temas realmente sustanciales que surgen en cada uno de estos debates y que deben ser resueltos: la provisión adecuada de recursos financieros y humanos; la eficacia o cumplimiento de las decisiones de la Corte y la Comisión; la universalidad del sistema; y el retraso procesal de la Comisión en la resolución de casos. Lamentablemente todos estos temas siguen pendientes y requieren ser atendidos. Esto sólo es posible con voluntad política, compromiso y a través de un diálogo serio, no confrontacional y con miras a buscar un consenso entre todos los actores.

En el actual debate hay algunas señales positivas en este sentido respecto del tema del financiamiento, como la reciente propuesta del Secretario General de la OEA para financiar el "Fondo de Capital de Aportes Voluntarios Oliver Jackman" o la señal política que los Estados dieron al aumentar el fondo regular para la CIDH y la Corte IDH. Es de esperar que estas señales se materialicen en medidas concretas que signifiquen la autonomía financiera de los órganos. Si los órganos del sistema cuentan con recursos adecuados, la disyuntiva entre promoción y protección carece de todo sentido pues la Comisión debiera poder atender ambas funciones.

Por otra parte, no se entiende por qué en el debate ha estado ausente el rol del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Es comprensible la demanda de los Estados por mayor capacitación y asistencia técnica en materia de derechos humanos. ¿Por qué no aprovechar cierta capacidad instalada, como la del Instituto, que fue creado precisamente para ello? En cuanto a la aspiración de lograr la universalidad del sistema, ello radica casi exclusivamente en la voluntad política de los Estados miembros de la OEA y, por lo tanto, si bien los órganos del sistema deben apoyar para lograr este objetivo, son los Estados y la Secretaría General de la OEA los actores fundamentales.

Finalmente, en el actual debate hay dos aspectos preocupantes, que lo distinguen de los procesos anteriores. En primer lugar, el que las reformas planteadas en esta oportunidad por los Estados han sido formuladas por algunos para que sean implementadas *ipso facto* por los órganos del sistema y no como meras recomendaciones; lo habitual en los anteriores procesos de reforma. Lo segundo preocupante es la creciente disconformidad de varios Estados de la región con un sistema de supervisión supranacional. Nadie niega que hay muchos aspectos de los órganos del SIDH que deben ser corregidos. Sin embargo, suponer que ante una mayoría de gobiernos democráticos la protección de los derechos humanos no requiere de órganos de control externos fuertes e independientes es, por decir lo menos, ilusorio. Basta revisar la evolución del sistema en los últimos 30 años para ver cómo sus decisiones, en materias fundamentales, han incidido objetivamente en mejorar la situación de los derechos humanos en el hemisferio y han modificado las políticas públicas en nuestros países. Los ejemplos sobran. Lo esencial es recordar que todos estos logros han sido obtenidos cuando se ha resguardado la debida independencia de los órganos del sistema. Es de esperar que en la Asamblea General Extraordinaria de marzo de 2013, los gobiernos del hemisferio no lo olviden.