

¿Qué hace falta para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos?

Viviana Krsticevic y Alejandra Vicente

Viviana Krsticevic es directora ejecutiva y Alejandra Vicente es abogada senior en CEJIL

En los últimos dos años tuvo lugar un intenso debate sobre el sistema interamericano de derechos humanos, que concluyó con las reformas al reglamento interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH o la Comisión)¹. Sin embargo, las nuevas realidades que emergen en los países y el clamor de justicia que persiste en la región plantean desafíos que deben ser abordados por los órganos que tienen la responsabilidad de garantizar y asegurar la protección y los derechos de las víctimas en la región. Este artículo formula algunas propuestas para avanzar hacia el objetivo común de fortalecer el sistema, tomando como referencia las consecuencias menos evidentes que dejan tanto el proceso de reflexión como las reformas adoptadas².



Implicaciones del proceso de reflexión

Formalmente, las consecuencias del debate se limitaron a la adopción, por la CIDH, de una serie de reformas a su Reglamento que codifican prácticas y guías internas de trabajo, muchas de las cuales ya estaban siendo implementadas en su Secretaría. Otras reformas respondieron a las preocupaciones expresadas por los Estados a lo largo del proceso, que albergaban la posibilidad de limitar la protección internacional, por ejemplo mediante la ampliación de las causales de archivo de peticiones y casos, o la denegación de medidas cautelares de protección si la Corte rechaza medidas provisionales en el mismo asunto³.

Aprobadas estas reformas por la CIDH, el debate en la OEA terminó formalmente el 22 de marzo de 2013 en una Asamblea General Extraordinaria tensa en la que, tras horas de discusión⁴, los Estados reconocieron las reformas efectuadas por la CIDH y resolvieron cerrar el proceso de reflexión⁵. No obstante, el debate tuvo consecuencias adicionales

¹ El debate, que se desarrolló entre 2011 y 2013, tuvo un hilo conductor formal en el proceso de "Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (en adelante, proceso de reflexión del SIDH), impulsado por los Estados de la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA). Más allá de las discusiones formales, las propuestas de algunos Estados generaron debates paralelos, algunos impulsados por la propia CIDH, otros en espacios interestatales como UNASUR, en los medios, a través de iniciativas de sociedad civil y en la academia. En todos ellos se analizó el rol de los órganos de protección del sistema interamericano, sus logros y déficits, sus competencias y su futuro.

² Otros ensayos han tratado en detalle estos debates, las propuestas abordadas, actores, momentos clave y resultados. Ver CEJIL, Memoria Histórica del Proceso de Reflexión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2011-2013, disponible en [http://cejil.org/publicaciones]; CEJIL, Documento de Coyuntura N.º 6: Aportes para mejorar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Respuesta de CEJIL a la propuesta del Consejo Permanente de la OEA, Buenos Aires, CEJIL, 2012, disponible en: [http://cejil.org/sites/default/files/Documento%20de%20Coyuntura%20N%C2%BA%206_0.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014.

³ Para un análisis detallado de cada una de las reformas al Reglamento de la CIDH y sus consecuencias, ver: CEJIL, Documento de Coyuntura N.º 8: Apuntes sobre las reformas al Reglamento de la CIDH: Cambios derivados del Proceso de Reflexión 2011-2013, Buenos Aires, CEJIL, 2013, disponible en: [http://cejil.org/sites/default/files/Documento%20de%20Coyuntura%20N%C2%BA%208_2.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014.

⁴ Sobre las posiciones y el desarrollo de la Asamblea General Extraordinaria, ver: OEA. XLIV Asamblea Extraordinaria de la OEA - Sesión final [grabación de audio], disponible en: [http://www.oas.org/oaspage/audio/eng/archives/programs/a2013/mar/03-22-13_44th_ega_close.mp3, 22 de marzo de 2013]. Consultado: 29 de enero de 2014.

⁵ La Asamblea tomó nota de las reformas adoptadas por la CIDH, solicitó a esta que avance en la implementación de las mismas y que fortalezca la promoción de los derechos humanos, y que ponga en práctica las recomendaciones de los Estados pendientes de implementación. A los Estados se les invitó a hacer contribuciones voluntarias al sistema, preferentemente sin

Una buena práctica consistiría en mejorar los procesos de selección de los miembros de la CIDH y la Corte, aumentar los recursos financieros del sistema e impulsar el cumplimiento de sus decisiones y la incorporación de sus estándares.

que van más allá de las reformas adoptadas por la CIDH y son de igual o mayor relevancia.

Pese a los cuestionamientos surgidos durante el proceso de reflexión, la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte) preservaron sus funciones de tutela y monitoreo de derechos, lo que constituye un resultado positivo del proceso. Asimismo, el curso del proceso puso de manifiesto que existe un nuevo bloque de consenso gubernamental que apoya la permanencia del sistema interamericano. Al mismo tiempo, se ha ampliado la base de apoyo del sistema con la renovada presencia de actores de la judicatura, la sociedad civil, la opinión pública y la ciudadanía en general, como quedó evidenciado en la “Declaración de Bogotá” suscrita por importantes personalidades de América⁶.

No obstante, queda un sinsabor resultante de que a los llamados para que la CIDH y la Corte actúen con transparencia, eficacia y sensibilidad hacia los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, se unen ciertos mensajes de cautela sobre los temas a tratar y las estrategias para abordarlos. Estos llamados de atención, sobre todo de parte de los Estados, podrían tener un efecto inhibitorio en la CIDH y en la Corte ante asuntos sensibles para los gobiernos y otros actores, que son portadores de aspectos relevantes de derechos humanos, como los relativos a proyectos de desarrollo y la consulta a pueblos indígenas, los estándares de

finés específicos, y se requirió al Secretario General un análisis de los costos del pleno funcionamiento de los órganos del sistema. De igual modo, la Asamblea propuso el fortalecimiento de todas las relatorías de la Comisión, inclusive mediante la consideración de otorgar el carácter de especiales a las relatorías temáticas existentes. Finalmente, se instó a los Estados a alcanzar la universalidad del sistema. Ver: Resolución de la Asamblea General Extraordinaria de 22 de marzo de 2013; Asamblea General de la OEA. Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.P. AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1, 23 de julio de 2013.

⁶ Esta declaración de apoyo al sistema fue firmada por los ex presidentes César Gaviria, Alejandro Toledo, Andrés Pastrana, Rodrigo Borja, así como por el premio nobel Adolfo Pérez Esquivel y numerosas personalidades de la política, la cultura y el activismo. Ver: CEJIL, Es hora de defender el Sistema de Derechos Humanos. Declaración de Bogotá, César Gaviria et al, disponible en: [<http://cejil.org/sites/default/files/2012%2009%2011%20DECLARACION%20DE%20BOGOTA-1.pdf>]. Consultado: 29 de enero de 2014. Igualmente, fue respaldada por la firma de más de 5,000 ciudadanos y ciudadanas en Avaaz; ver: CEJIL, ¡Defiende los derechos humanos en las Américas!, disponible en: [https://secure.avaaz.org/es/petition/Defiende_los_derechos_humanos_en_las_Americas/?cWoGFdb_20] de noviembre de 2012]. Consultado: 29 de enero de 2014.

investigación penal tantas veces incumplidos en los sistemas judiciales nacionales, las medidas cautelares o la obligación de reparar de acuerdo a estándares internacionales una vez producida la vulneración de un tratado de derechos humanos.

Al mismo tiempo, el sistema ha perdido formalmente la adhesión plena de uno de sus miembros, Venezuela, que ha sostenido cuestionamientos muy duros a sus facultades y ha dejado abiertos algunos debates que pueden tener repercusiones.

Asimismo, el nuevo pacto en favor de la CIDH y la Corte no conlleva un respaldo de los Estados para aportar recursos políticos y económicos que garanticen una mayor efectividad del sistema interamericano para actuar y contribuir a atender aquellos problemas de derechos humanos que tienen un carácter estructural en la región.

Aún así, es posible avanzar si los Estados se comprometen a adoptar medidas estructurales en el marco de la redefinición de prioridades estratégicas de la OEA. En esta dirección, una buena práctica consistiría en mejorar los procesos de selección de los miembros de la CIDH y la Corte, aumentar los recursos financieros del sistema e impulsar el cumplimiento de sus decisiones y la incorporación de sus estándares. Además, sería importante que los propios órganos de protección redefinan su agenda temática y estratégica, teniendo en cuenta su capacidad diferencial de protección de derechos y las necesidades reales que emergen en la región.

Acciones de los Estados para garantizar el funcionamiento de la protección interamericana: aspectos estructurales

A partir del examen efectuado, es posible identificar tres áreas que requieren respuesta inmediata por parte de los Estados

En primer lugar, revisar el proceso de selección de los miembros de la CIDH y de la Corte, que es un aspecto del que depende en gran parte la legitimidad de los órganos de protección. A pesar de ello, y de los numerosos reclamos de la sociedad civil⁷, persiste un sistema de selección basado en el intercambio de votos entre los Estados, que prioriza en la integración de los órganos la diversidad geográfica y la apuesta política del gobierno proponente sobre otros criterios como la experticia temática o la diversidad racial y de género. El ejemplo más significativo es la composición de la Corte, que hoy es un tribunal de derechos humanos integrado exclusivamente por varones.

Es imperioso el diseño de procesos de selección transparentes y abiertos, en los niveles nacional y regional, que permitan la participación de la sociedad civil en la promoción y el escrutinio

⁷ Sobre este tema, ver CEJIL, Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, CEJIL, 2005, disponible en: [https://cejil.org/sites/default/files/Documento_1_sp_0.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014.

de la designación nacional de los candidatos, y en los que prime la independencia, la idoneidad y la diversidad de las personas propuestas. Estas saludables modificaciones podrían surgir de un mero cambio de práctica por un grupo significativo de Estados, consistente en adoptar mecanismos más transparentes de presentación de candidatos o candidatas, o hacer suyo el compromiso de poner en práctica una política de diversidad y pluralidad en la composición de los órganos, entre otras medidas.

En segundo lugar, asegurar un adecuado financiamiento del sistema, ya que la falta de recursos afecta su efectividad, con serias consecuencias de legitimidad frente a la sociedad y los gobiernos. Como demuestra un estudio publicado durante el proceso de reflexión⁸, el sistema interamericano es el mecanismo regional de protección de derechos humanos más pobre del mundo y el presupuesto de sus órganos es inferior al de muchas de las defensorías del pueblo de los países de la región⁹.

Esta situación precaria, que no permite a los órganos atender sus necesidades mínimas de funcionamiento, es aún más grave si se considera, de un lado, que el proceso de reflexión distrajo la atención de la CIDH¹⁰ y, de otro, que las reformas reglamentarias le exigen aún una mayor actividad, al tiempo que la Corte recibe cada año un mayor número de casos que debe decidir en un plazo razonable¹¹. Todas estas limitaciones repercuten en la capacidad de la CIDH de proteger a las víctimas mediante el sistema de casos, que exhibe una demora inaceptable en un sistema de justicia, así como una limitación significativa en el ejercicio de sus funciones adicionales de protección, como asesorías, visitas, informes, etc.

En tercer lugar, avanzar en la implementación de las decisiones y en la incorporación de los estándares de la CIDH y de

Todas estas limitaciones repercuten en la capacidad de la CIDH de proteger a las víctimas mediante el sistema de casos, que exhibe una demora inaceptable en un sistema de justicia, así como una limitación significativa en el ejercicio de sus funciones adicionales de protección

la Corte¹², que haga efectiva la protección de las víctimas. Para ello, no solo sería deseable que los Estados compartan y difundan buenas prácticas, sino también iniciativas que reconozcan el carácter vinculante de todas las decisiones del sistema, incluyendo medidas de protección e informes de solución amistosa. Esto implica, entre otras medidas: superar los obstáculos nacionales que impiden la correcta implementación e incorporación de estándares; aprobar legislación para la ejecución de decisiones y aplicarla; establecer coordinación entre poderes del Estado involucrados en el cumplimiento; y ofrecer garantías de que las autoridades conocen y aplican el control de convencionalidad a fin de evitar que se configuren nuevas violaciones¹³.

Iniciativas clave para el fortalecimiento del sistema interamericano

El sistema interamericano debe fortalecer su capacidad de interacción con diferentes actores, de modo que responda adecuadamente a las necesidades de protección de derechos humanos que subsisten en América y que exceden las cuestiones ya expuestas, de arquitectura institucional o estructural.

Esta mejor interacción tiene la mayor importancia para el sistema interamericano porque permitiría una sintonía con las exigencias sociales, a fin de poner sus recursos y herramientas en función de garantizar derechos individuales y colectivos de ciudadanías y comunidades de la región. En parte, el éxito de la labor del sistema depende de la elaboración de un plan de trabajo que incluya una agenda temática comprehensiva y una

⁸ Ver Informe CEJIL. Situación financiera del SIDH, 14 de marzo de 2013, disponible en: [https://cejil.org/sites/default/files/2013%2003%2014%20Financiamiento%20SIDH.pdf]. Consultado: 28 de enero de 2014.

⁹ En el año 2011, la Defensoría del Pueblo de Colombia contó con un presupuesto de alrededor de US\$ 94,100.000, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, con US\$ 89,207.929, y la Defensoría del Pueblo de Ecuador, con US\$ 7,484.000. En el mismo año los Estados de la OEA destinaron de su fondo regular US\$ 4,329.800 a la CIDH y US\$ 2,058.200 a la Corte IDH. *Ibid.*

¹⁰ De acuerdo a su Informe Anual de 2012, en ese año –durante el que se desarrolló intensamente el proceso de reflexión–, se produjo un aumento del 18.3% en las peticiones recibidas por la Comisión y una disminución del 24.6% en la apertura a trámite. Asimismo, en 2011 la CIDH aprobó 165 informes frente a 125 emitidos en 2012. Respecto al mecanismo de medidas cautelares, en 2012 recibió 448 solicitudes, de las cuales otorgó 35, en comparación con 422 recibidas y 57 otorgadas en 2011, lo cual muestra un aumento del 6.1% en la recepción y una disminución del 38.5% en el otorgamiento. Ver: CIDH. Informe Anual 2012. OEA/Ser.L/V/II.147, Doc. 1, 5 de marzo de 2013.

¹¹ De acuerdo al Informe Anual de la Corte de 2012, esta contó con un presupuesto de US\$ 3.638.143.13, con el que dictó sentencia en 21 casos contenciosos. La media de duración del litigio en dichos casos fue de 19.2 meses. Ver: Corte IDH. Informe Anual 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/spa_2012.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014.

¹² Krsticevic, Viviana. (1997). “Líneas de trabajo para mejorar la eficacia del Sistema”, en *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH, págs. 413 y ss.

¹³ Sobre las medidas que serían necesarias en el área de implementación de decisiones, ver CEJIL, Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales, CEJIL, 2007, disponible en: [https://cejil.org/sites/default/files/implementacion_de_las_decisiones_del_sidh_0.pdf]. Consultado: 29 de enero de 2014; CEJIL, Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Aportes para los procesos legislativos, Buenos Aires, 2009, disponible en: [https://cejil.org/publicaciones/implementacion-de-las-decisiones-del-sistema-interamericano-de-derechos-humanos-aporte]. Consultado: 29 de enero de 2014.

La dura realidad es que en el continente persisten graves violaciones de derechos humanos, algunas crónicas y recurrentes, y otras que resultan de nuevas exigencias sociales, económicas y culturales.

definición de estrategias que reconozca las sinergias posibles para avanzar en su mandato de tutela de derechos fundamentales. Para ello, sería importante que la CIDH revise su agenda de derechos humanos con una metodología participativa y defina sus prioridades, especialmente en un contexto de recursos limitados, en atención a su papel central y distintivo como mecanismo de protección de derechos humanos que es, en definitiva, aquello que la diferencia de otras instituciones, agencias y organismos con trabajo en los países y en la región.

Al revisar sus estrategias, la CIDH y la Corte deben atender las problemáticas más acuciantes del continente sobre la base de su mandato y con aquellos insumos con los que cuentan, manteniendo su capacidad de proteger de manera oportuna sin inhibirse, ni desvincularse de las necesidades y posibilidades de las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Por esto, al analizar los cambios de intervención oportuna que exigen países y situaciones en diferentes contextos, la acción complementaria del sistema no debe ser interpretada en un sentido formalista ni restrictivo del alcance de la protección. El sistema existe justamente para ofrecer una solución adecuada a las personas que en sus países no encuentran respuesta a graves violaciones a los derechos humanos, o cuando esta respuesta es insuficiente. Por ello, la CIDH y la Corte deben intervenir aun cuando el Estado muestre algún tipo de acción o exista una decisión judicial interna sobre el asunto, siempre que estas no cumplan con los estándares internacionales aplicables a la materia.

En algunos foros de debate también se ha planteado la posibilidad de que, para descargar procesalmente a la CIDH y a la Corte, estos órganos actúen con un mayor escrutinio previo de los casos, resolviendo solo aquellos que establezcan estándares a seguir por las cortes nacionales, es decir, una especie de *certiorari*. No es la primera vez que se plantea esa propuesta y nuestra respuesta ha sido contraria¹⁴, entre otras razones, por-

que limitar la actuación del sistema a ciertos casos, más allá de ser un criterio que carece de sustento convencional, sometería a sus órganos a importantes presiones de parte de los Estados. Debe considerarse, además, que la comisión de violaciones de derechos humanos, en la mayoría de los casos, no ocurre por desconocimiento del estándar internacional (por ejemplo, la prohibición de matar a otra persona o de torturar), sino debido a la falta de voluntad para actuar frente a sectores del Estado que de facto operan al margen de la ley o se benefician de la indiferencia o la incapacidad estatal.

Finalmente, la CIDH y la Corte deben mantener y profundizar su agenda de fortalecimiento de los espacios de participación de la sociedad civil y afianzar sus vínculos con actores clave para la protección de los derechos humanos en la región. Uno de los ejes de su agenda debe consistir en priorizar a los defensores de derechos humanos y los sistemas de administración de justicia, por cuanto estos no solo han difundido y democratizado el sistema sino que se han constituido en pilares fundamentales para defender su integridad y avanzar en su consolidación y efectividad.

Conclusión

El proceso de reflexión que terminó hace unos meses “midió la temperatura” del continente respecto a la vigencia del sistema interamericano, en diferentes sectores. Mostró así que persiste el apoyo al sistema pero también que el mismo todavía enfrenta debilidades estructurales que están pendientes de remediarse y que no han sido abordadas por los Estados.

La respuesta a estas debilidades —algunas de las cuales se han abordado en este artículo— debe encararse desde una visión que vaya más allá de las coyunturas políticas que, en ocasiones, interfieren en los espacios formales del debate. Requiere actuaciones que tengan en cuenta que la fortaleza y legitimidad del sistema interamericano no sólo redundan en una mayor protección para los derechos de las personas, sino que también reflejan la madurez institucional y democrática que viven los países que integran la región.

La dura realidad es que en el continente persisten graves violaciones de derechos humanos, algunas crónicas y recurrentes y otras que resultan de nuevas exigencias sociales, económicas y culturales. Estas son las circunstancias que reclaman un sistema de protección con capacidad de responder de manera oportuna y efectiva por los derechos proclamados en la Declaración Americana para asegurar una vida digna, sin miedo y con derechos. ■

¹⁴ Simposio. Una Revisión Crítica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Pasado, Presente y Futuro, en: *Anuario de Derechos Humanos 2007*, disponible en: [http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13454/13724]. Consultado: 28 de enero de 2014.



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a aportes@dplf.org.