

Estudio acerca del denominado proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: implicancias políticas y jurídicas

Simón Conforti

Estudiante de Abogacía, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Miembro del Centro de Estudios de Derechos Humanos Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina).

Resumen: Es curioso debatir acerca de los esquemas de poder que dictan las decisiones de los órganos del SIDH, esa discusión es reciente; hasta hace pocos años los mismos órganos eran el orgullo de los dirigentes políticos latinoamericanos, que lo exhibían como una indudable muestra del progreso y civilización de la región, justamente por su independencia, profesionalismo y progreso. La misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que recibía extensos discursos valorando su contribución en la democratización de las sociedades post dictaduras latinoamericanas, es la que hoy se encuentra fuertemente discutida. Incluso, algunos directamente han abandonado la discusión, prefiriendo retirarse del sistema. La situación puede analizarse desde dos aristas distintas, aunque interrelacionadas. La política, que deviene generalmente discursiva, y la jurídica, que responde a los actores del sistema, o los que han interrelacionado con la burocracia del SIDH. La discusión que proponemos busca ir más allá de las críticas concretas; repensar el rol de la política en el Derecho y en los órganos de autocontrol que generan los Estados, en este caso, de nivel supranacional.

Palabras clave: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; OEA; reforma del Estatuto; proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de derechos humanos; derechos humanos; política internacional.

Abstract: It is curious to discuss schemes to dictate the decisions of the organs of the IAHRs. Until now, the same organs were the pride of American political leaders and were exhibited as a definite sign of progress and civilization in the region, precisely because of its independence, professionalism and progress. The Inter-American Commission on Human Rights, which received extensive praises valuing their contribution to enforce democracy in Latin American countries after dictatorial governments, today is being heavily questioned. Even more, some countries have left the discussion, preferring to leave the system. This situation can be analyzed from two different –but interrelated– points of view. The political approach which usually becomes discursive; and the legal approach, held by the actors of the system. The approach we propose seeks to go beyond the specific criticisms and to rethink the role of politics in law and in the organs of self-control the State creates, in this case, at an international level.

Keywords: Inter-American Commission on Human Rights; O.A.S.; charter's reform; empowerment of the American System of human rights; human rights; international politics.

Artículo recibido: 10/10/12 Aceptado: 24/05/13

Sumario

1. Introducción
2. Consideraciones sobre el proceso interno de la propuesta de reforma
3. Los cuestionamientos al SIDH desde la esfera política, aspectos globales
4. La necesidad de fortalecer y perfeccionar el sistema
5. El resultado final: la Resolución 1/13 sobre la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas
6. Conclusiones
7. Bibliografía

No nos resignemos a que nuestras deficiencias económicas, que son reales, no aceptemos que nuestras estructuras sociales y económicas que son tantas veces injustas o inapropiadas, nos cierren el horizonte de nuestras posibilidades para construir comunidades más respetuosas de la dignidad del hombre.

Alejandro Magnet¹,
San José de Costa Rica, viernes 7 de noviembre de 1969.

1. Introducción

El florecimiento de críticas hacia el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), evidencia un proceso que obviamente tiene sus raíces extendidas desde hace varios años y que encuentra en estos últimos el terreno más propicio para su desarrollo. Los cuestionamientos que se realizan son, principalmente, acerca de las competencias, facultades, procedimientos, prácticas y decisiones de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y han llegado al punto tal de impulsar una reforma del estatuto de la CIDH –el órgano de control más cuestionado–. Ello se realizó mediante las recomendaciones del Consejo Permanente de la OEA que, sobre la base del informe del grupo de Trabajo Especial de Reflexión Sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH y el Consejo Jurídico Interamericano (CJI), formuló propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas (AG/RES. 2761, 2012, 1). Este, justamente, es el primer hilo conductor del presente artículo, el camino que viene recorriendo el proceso de reforma, las causas que la

1 Presidente de la delegación de Chile y representante de todas las delegaciones participantes para pronunciar el discurso de la Sesión inaugural de la Primera Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos; la cual, sancionó –el 22 de noviembre de 1969– la Convención Americana de Derechos Humanos.

justifican, y los argumentos conexos que sostienen los cambios propuestos.

En segundo lugar, estudiaremos las manifestaciones políticas sobre los cuestionamientos al Sistema y el correspondiente impulso contrario a las críticas. Para tratar las críticas consideraremos, como eje principal, el discurso que el Presidente de Ecuador, Rafael Correa, brindara en el 42º período ordinario de sesiones de la OEA; analizaremos las preferencias de su discurso, el recorte de los hechos que lo respalda y el auditorio específico al cual fue dirigido (Cori,1999). En cuanto al respaldo, el mismo parece no tener un ámbito definido de partida, agrupa a ex mandatarios estatales, ONG, académicos y sectores de la sociedad civil; lo que sí es cierto, es que no son justamente los actuales representantes de los Estados quienes reafirman el funcionamiento del Sistema. Teniendo en cuenta esto, tomaremos como referencia la llamada “Declaración de Bogotá”; en la cual se plantea la reafirmación del Sistema actual, con discursos que ponen el tono en el riesgo que conllevarían las eventuales reformas, en el posible debilitamiento del sistema y en las justificaciones de la eficacia y eficiencia del mismo.

En tercer lugar, se plantea una reflexión considerando los argumentos vertidos desde el plano netamente jurídico y desde el punto de vista político. De esta manera, se trata de comprender las innegables relaciones entre las dos esferas mencionadas desde una perspectiva crítica, y sin dejar de lado las relaciones de poder que definen los esquemas políticos, jurídicos y culturales actuales.

En último lugar, se analiza el resultado final de este proceso de reforma, cual es la Resolución 1/13 sobre la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, aprobada el 18 de marzo de 2013 por la CIDH y el 23 de marzo de 2013, por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA.

2. Consideraciones sobre el proceso interno de la propuesta de reforma

Si hablamos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), debemos recordar que el mismo se asienta sobre la base regional de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Esta organización

creó la CIDH, mediante resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile en 1959 (OEA/Ser.C/II.5,1959), definiendo como su objetivo el de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, asimismo, servir como órgano consultivo de la OEA. Con la suscripción, en 1969, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Pacto de San José) (OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6.rev.1, 1978:25), se transforma el sistema y se incorpora (Capítulo VIII) la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte). La existente CIDH, con su sede en Washington, adquiere un nuevo protagonismo: reafirma su función como órgano consultivo de la OEA y su intervención ante peticiones individuales, también se le otorga competencia para intervenir en los procesos jurisdiccionales que lleva adelante la Corte IDH. A esta última, se la dota de dos competencias distintas: la consultiva, mediante la cual interpreta el sentido y alcance de los instrumentos del sistema interamericano; y la judicial, donde resuelve casos concretos sobre violaciones a los derechos establecidos en la Convención (Pinto, 2009; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012). A partir del escenario descrito, continuaremos a las consideraciones formales del proceso de “fortalecimiento” del SIDH.

En diciembre de 2004, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) decidió iniciar un proceso de reflexión sobre el Sistema Interamericano de conformidad con el mandato contenido en el punto operativo quinto de la Resolución “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas” (2030, XXXIV-04/04). Durante los años 2008 y 2009, la CAJP llevó a cabo un nuevo ejercicio de reflexión del Sistema Interamericano, de conformidad con lo establecido en distintas resoluciones y mandatos (AG/RES. 2407, XXXVIII-0/08; AG/RES. 2408, XXXVIII-0/08). El proceso consistió en diez reuniones para revisar temas identificados por los Estados Miembro, y una reunión con la participación de la sociedad civil. El 9 de Diciembre de 2009 la CIDH publicó su nuevo reglamento, basado en las normas aprobadas durante el 137° período ordinario de sesiones que se llevó a cabo en octubre y noviembre del 2009. Esta reforma fue el resultado de consideraciones independientes de la CIDH, aunque con

base en las recomendaciones de los Estados parte de la OEA, la sociedad civil y otros actores.

Si bien el proceso antes descrito produjo indudables progresos, los cuestionamientos hacia el sistema y la necesidad de perfeccionarlo permanecieron vigentes. En este sentido, el 7 de Junio de 2011, el Consejo Permanente de la OEA encarga al Consejo Jurídico Interamericano (CJI) (AG/RES. 2675, XLI-O/11) la tarea de elaborar, de manera prioritaria, un “estudio sobre formas de fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (Ídem., apartado 3.d). En esta resolución, queda en evidencia que los problemas principales sobre los que nuevamente se busca trabajar son la falta de ratificación de la Convención por parte de algunos Estados miembro de la OEA, la dificultad en la consecución de financiamiento y la posibilidad de que la CIDH y la Corte IDH funcionen de manera permanente. De esta manera, se apela nuevamente al *slogan* del “fortalecimiento y perfeccionamiento” del sistema, realizando un recorte de los hechos, orientado al funcionamiento burocrático de las instituciones en cuestión; y más que un proceso de consulta, comienzan planteos de tipo propositivos por parte de los Estados.

El CJI designó para redactar el informe a los juristas Dr. Fabián Novak² y al Embajador João Clemente Baena Soares;³ y a partir de sus conclusiones, se elaboró un documento con fecha del 9 de Marzo de 2012 (OEA/SER.Q CJI/RES. 192, LXXX-O/12). Allí, se menciona que las propues-

2 Académico peruano, miembro del Comité Jurídico Interamericano de la OEA (2009-2012), Profesor Principal de Derecho Internacional Público, miembro del Consejo Directivo e Investigador Principal del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha escrito abundante doctrina sobre temáticas del Derecho Internacional Público y disertado en múltiples eventos académicos

3 Diplomático brasileiro, Secretario General de la OEA 1984 -1994. En el período 1997-2006 integró la Comisión de Derecho internacional de la ONU. El 1 de septiembre de 2006, fue nombrado comisionado de alto rango por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por probar las alegaciones de que Israel apuntó y mató sistemáticamente a civiles libaneses durante la Guerra del Líbano de 2006.

tas de mejora atienden fundamentalmente a la CIDH, apuntando a la reforma de su reglamento, tanto por estar ésta particularmente discutida como por poseer mayores posibilidades de perfeccionamiento. Algunos puntos sobresalientes son cuestiones referidas a la solución amistosa, donde se propone mayor especialización y capacitación de la CIDH en la materia, menores plazos para la homologación de la decisión de solución amistosa y audiencias de seguimientos de estas soluciones. Respecto de las medidas cautelares (González, 2010, 67)⁴, se propone incorporar al reglamento los criterios para otorgar las mismas⁵, como así también, su cese o levantamiento, y establecer mayoría absoluta o especial para imponerlas en aquellos casos donde no se ha solicitado información al Estado afectado. Respecto de la promoción de los derechos humanos, se busca un mayor contacto entre la CIDH y la representación de los Estados para generar críticas constructivas y no posiciones enfrentadas constantemente. Respecto al financiamiento, se reconocen objetivos de corto y mediano plazo para aumentar las contribuciones de los Estados parte. En lo referido al Informe Final de la CIDH, se discute sobre la objetividad de la misma en la incorporación de situaciones específicas de violación de derechos en determinados Estados, se propone clarificar los criterios de inclusión (Capítulo IV); así como ampliar el plazo que tienen estos Estados para contestar cuando se les informa su inclusión (seis meses prorrogables por otros seis). En cuanto a las cuestiones de procedimiento, se proponen varias medias, entre las más importantes: el establecimiento de un plazo breve para la revisión inicial de las peticiones (actualmente no existe límite); ampliación del plazo de contestación de las peticiones por parte de los Estados (en la actualidad es de 2 meses); tramitación prioritaria de

4 Una de las preocupaciones fundamentales es el aumento en la concesión de estas medidas, así por ejemplo, entre el 2005 y el 2009, la CIDH las utilizó en el 10% de los casos, mientras que, en el 2010, de las 375 solicitudes de medidas cautelares que recibió, las concedió en 68, esto es, en el 18% de los casos.

5 Ya en el 2006, la Comisión había precisado los criterios de gravedad y urgencia, así como el del contexto, como elementos fundamentales para la aplicación de estas medidas. (CIDH, 2006, 244).

casos graves y urgentes; y flexibilidad en los plazos para el cumplimiento de ciertas recomendaciones. Para finalizar esta resolución, se realizan recomendaciones breves sobre la Corte IDH, relacionadas con la necesidad de su funcionamiento permanente, y los mecanismos para hacer efectivo el seguimiento y cumplimiento de las resoluciones.

Más allá de la tarea de la CSJP y de la CJI, descrita precedentemente, el Consejo Permanente de la OEA decidió, el 29 de junio de 2011, crear un Grupo de Trabajo Especial a los efectos de reflexionar sobre la propuesta de la CIDH de reformar su reglamento (artículo 11), de marzo de 2011, y tratar otros temas del funcionamiento de la CIDH (AG/INF.478/11). En el documento elaborado por este Grupo, se plantea la mecánica de trabajo, los aspectos tratados y, finalmente, se realizan recomendaciones (OEA/Ser.G.GT/SIDH-13/11 rev. 2). Así, la propuesta de reforma del artículo 11 fue realizada en constante intercambio con las autoridades de la CIDH, oyendo a los representantes estatales y a la sociedad civil, aunque la CIDH se reservó la última palabra. Como expresa el informe, “algunas delegaciones expresaron su conformidad con el proceso mediante el cual el Grupo de Trabajo tuvieron la oportunidad de dialogar con la CIDH (...) Por su parte otras delegaciones registraron su inconformidad con la forma en la que concluyó este proceso de intercambios con la CIDH sobre el tema en cuestión, ya que esperaban tener la oportunidad de considerar la propuesta final de la CIDH antes de que dicho órgano emitiera y difundiera el texto oficial, para poder comentar sobre la misma” (Ídem. Cap. VI.I.). Además de este punto, se coincidió en identificar desafíos a corto y mediano plazo⁶.

6 Se destacan los siguientes: alcanzar la universalidad del SIDH; asegurar el pleno cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos del mismo; lograr mayor equilibrio entre la promoción y la protección de todos los derechos humanos; perfeccionar los aspectos procedimentales y garantizar la observancia estricta de los marcos normativos en el sistema de peticiones individuales; lograr una mayor eficiencia y agilidad en la tramitación de peticiones y casos y avanzar hacia una mayor transparencia en la gestión de la CIDH. Adicionalmente, el Grupo de Trabajo observó que el adecuado financiamiento de los órganos del SIDH es un reto que incide de forma transversal en todos los demás.

Los dos documentos analizados demuestran cuál es el corazón de las propuestas de modificación del SIDH, donde la CIDH es el principal actor cuestionado, siendo la transparencia y la objetividad los argumentos que sostienen ese cuestionamiento. Las recomendaciones, tanto del Comité Jurídico Interamericano como del Grupo Especial de Trabajo, fueron recogidas en el informe que elaboró el Secretario General de la OEA, en fecha 21 de Mayo de 2012 (OEA/SER.G CP/DOC.4711/12). Asimismo, la Asamblea General de la OEA decidió, el 5 de Junio de 2012, acoger el informe del Grupo de Trabajo Especial y, al mismo tiempo, encargó al Consejo Permanente que –sobre la base del informe, formule propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas– (AG/RES. 2761, XLII–O/12); allí justamente notamos la clara intención de la organización americana de adoptar un papel protagónico en este proceso de reforma⁷.

La cuestión sobre quién debe redactar la propuesta fue uno de los aspectos que generó más discusiones. Desde un primer momento, la CIDH se ha esforzado por conducir los debates para que concluyan en cambios adoptados desde su propio seno⁸, evitando así que los Estados definan los pormenores de los textos definitivos. Esto mismo ha sido percibido por las delegaciones que, esta vez, han ido desplazando a la CIDH en el protagonismo de las tareas de “fortalecimiento”, acentuando el carácter político de las mismas. En consonancia con ello, los Estados parte trabajaron sobre un Plan de Trabajo Propuesto (CP/doc.4787/12 rev. 1. CP/INF.6503/12). Sin

7 Dicha intencionalidad ha sido condenada por algunas organizaciones del ámbito de los derechos humanos, por ejemplo, la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas remarcó que los procesos de discusión deben realizarse de manera genuina, con los propósitos claros y reales. La coyuntura histórica es uno de los elementos que se marcan como preocupantes, a tan solo 2 años de la reforma, no se concibe como realista la apertura de un nuevo proceso de cambio. (Observaciones al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, 2012).

8 Tal como sucedió con la última reforma del Estatuto de la Comisión Interamericana en el año 2010.

embargo, la CIDH no se quedó de brazos cruzados sino que estableció su propio calendario de trabajo, en atención al mismo proceso de reforma (AG/RES. 2761, XLII-O/12, CP/INF.6515/12). En otras palabras, la reforma discursió por dos procesos simultáneos que aspiraron a un mismo objetivo: reformar el estatuto de la CIDH. Evidentemente las diferencias entre el sector político –OEA, su Consejo Permanente y grupos especiales de trabajo– y el sector burocrático –la CIDH– son palpables. Asimismo, en ciertas definiciones del Plan de Trabajo esta dicotomía ha suscitado reflexiones encontradas, por ejemplo, entre aquellos que quisieron darle carácter de “propuesta” a las consideraciones de los Estados y “opiniones” a la de las demás partes (Ecuador), y los que quisieron definir como “propuestas” los aportes de todas las partes (Costa Rica) (Idém. punto C). Desacuerdo similar desata el alcance de las recomendaciones. Estados Unidos propuso que se agregue al Plan de Trabajo un fragmento que reconozca “la naturaleza no vinculante de las recomendaciones y las iniciativas en curso de la CIDH para considerar y aplicar dichas recomendaciones” (CP/doc. 4787/12 rev. 3 CP/INF.6507/12).

Como observamos, el camino que se ha encarado en el ámbito regional ha aportado, indudablemente, a la discusión y al debate sobre los puntos que desde hace tiempo eran cuestionados. En principio, se han oído todas las voces, aunque la relevancia dada a cada una no se ajuste a lo que algunos sectores pretenden. En este sentido, los sectores institucionales involucrados han participado activamente; pero la reforma parece estar atada indisolublemente a la manifestación política de los sujetos plenos del Sistema. Así, la OEA ha capitalizado el plan de acción de la reforma dejando a la CIDH como un partícipe necesario, pero no excluyente. Sobre este escenario complejo, podemos proponer un análisis de las principales manifestaciones políticas que se han dado respecto a la propuesta de reforma, sus razones y objetivos. De esta manera, procuramos entender este otro plano fundamental donde se juega el devenir del sistema.

3. Los cuestionamientos al SIDH desde la esfera política, aspectos globales

Los registros históricos relatan que, una vez triunfada la revolución francesa, y cuando sus representantes tuvieron que debatir sobre el modelo que debía adoptar el naciente Estado liberal y cómo sería la transición, se presentaron dos posturas claramente antagónicas. Así, el 11 de septiembre de 1789, en la Asamblea Nacional Constituyente surgida de la Revolución Francesa, en la que se discutía la propuesta de la nueva Constitución, se expusieron dos corrientes distintas: los más conservadores, partidarios de una transición moderada, y aquellos más radicales, fieles a las convicciones intransigentes de la revolución. Los primeros se ubicaron en los lugares que ocupaban la derecha en la cámara de Luis XVI y, los segundos, se agruparon a la izquierda. De esta forma, y casi poéticamente, surge la identificación espacial para las dos corrientes políticas en cuestión. Si pensáramos ubicar en un mitin similar a los críticos del sistema interamericano, advertiríamos que no corresponden excluyentemente a un solo sector –izquierda y derecha– sino que constituyen un grupo que atraviesa toda la franja ideológica; y al decir esto, decimos que los hay quienes representan a gobiernos más progresistas y de corte socialista, y aquellos que llevan adelante gobiernos más conservadores, de corte neoliberal. Es decir, la ideología política no parece ser la característica definitoria de las críticas.

Sin embargo, no podemos obviar el hecho de que las críticas se exponen de forma más frontal y vehemente desde aquellos mandatarios que representan los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). En este sentido, en la 42^o Cumbre de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁹, el Presidente de Ecuador, Rafael Correa, en un discurso dedicado específicamente a la cuestión que aquí se examina, describió metódicamente las falencias que se perciben del SIPDH. Carol Proner, en un artículo titulado *¿El Sistema Interamericano de Derechos*

9 Cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones de la OEA, celebrada del 3 al 5 de junio de 2012 en el Municipio de Cochabamba, Bolivia. (OEA/Ser.P, AG/doc.5239/12, 26 mayo 2012).

Humanos necesita ser reformado? (Proner, 2012), identifica como puntos principales del discurso del citado mandatario los siguientes: 1) críticas de fondo, en cuanto a las relaciones de dominación y de hegemonía conectadas al contexto histórico de la OEA; 2) críticas al funcionamiento de la entidad y a la incoherencia entre participación y compromiso efectivo con el sistema de derechos humanos; 3) críticas en cuanto a la incapacidad de la CIDH de tratar las reales cuestiones latino–americanas y continentales, las cuales no necesariamente implican al Estado como potencial agresor de los derechos humanos. Como todo mensaje, este discurso representa un trasfondo que nos resulta necesario conocer para formar una opinión seria del asunto aquí tratado. Y, en este sentido, nos parece adecuado analizarlo observando la preferencia desde la cual se esbozan las críticas, los hechos que se utilizan para fundamentar esa preferencia y los posibles destinatarios a los cuales se dirige el discurso. Según las palabras del Presidente Correa, el SIPDH no acompaña el cambio de época que vive la región Latinoamericana; un cambio que se presenta como eminentemente localista y emancipador de las políticas impulsadas por EEUU. En este sentido, es claro que la preferencia de este discurso se encuentra bien definida: Correa se expresa como actor del cambio, que en los hechos es indudable que existe (Svampa, 2008), y desde la postura de los gobiernos con vocación marcadamente regional. Esa preferencia define una línea de pensamiento, no concebir al SIPDH como un mecanismo propio, sino como impuesto o sugerido. Ello parece más claro cuando se hace referencia a la CIDH, donde se marca la influencia y el control jurídico, institucional y cultural de los países hegemónicos; situación agravada por el fenómeno del *“Oenegismo”*, para usar un neologismo citado varias veces por el mandatario en cuestión, que se refiere a una transferencia desmedida de confianza de la sociedad política a la sociedad civil, supuestamente independiente, representada por las ONGs que actúan ante el Sistema Interamericano. En este mismo orden de ideas, se hace referencia al financiamiento del Sistema, donde los principales financiadores son los Estados europeos, organismos y fundaciones de cooperación internacional. Esta crítica ha sido receptada por distintos Estados parte del Sistema, y ello se demuestra en la inclusión dentro de la propuesta de reforma del

reglamento de la CIDH, la cuestión del autofinanciamiento por parte de los países que efectivamente suscriben y ratifican la Convención.

Entre los recortes de los hechos que conllevan las críticas, tiene un lugar fundamental el papel de los Estados que no ratificaron la Convención y que, por lo tanto, no se comprometieron con las normas, valores y principios del Sistema, haciendo principal alusión a EEUU. Así, la ubicación de la sede de la CIDH en Washington DC parece ser la piedra de toque de este argumento¹⁰. No se expresan las razones de la ubicación espacial de este organismo y, fundamentalmente, su importancia en la realidad de este asunto. Por ejemplo, un aspecto crítico puede resultar que los Estados y sus delegaciones y representantes necesitan ingresar en el territorio nacional estadounidense para defenderse de las acusaciones de violación de derechos humanos, lo que simbólicamente es bastante agresivo ante la falta de compromiso del país sede con el propio sistema y, en algunos casos relacionados con crímenes cometidos por regímenes dictatoriales, ese desplazamiento hasta el país del norte es especialmente ultrajante por la notoria colaboración de EEUU en diversos episodios autoritarios vividos en el continente. Consideramos que, solo cuando el recorte de los hechos contiene argumentos fácticos concretos que los respalden, se puede hablar de una crítica formal y no meramente de una opinión ideológica o política.

La dirección que recorre el discurso crítico de Correa parece ser múltiple. Por un lado, se dirige a los propios Estados de la OEA para que

10 En este sentido, la ubicación de la sede de la OEA y de la CIDH en Washington DC, EEUU también suele presentarse como una de las razones alegadas del desarraigo que padece el SIDH con los países Latinoamericanos. Esto se potencia, si consideramos que EEUU nunca ha aceptado la competencia de los organismos interamericanos de control, para conocer sobre posibles violaciones a los derechos humanos en su jurisdicción. En este sentido, ya en 1959 –en la reunión que crearía a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos– EEUU dejaba sentada una posición que mantiene hasta el día de la fecha; en palabras de sus delegados: “*Aun, cuando los Estados Unidos han votado a favor de la resolución VII, “derechos humanos”, reservan su posición respecto de los organismos que pudieran surgir*”. Acta final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 1960, 19.

acompañen el sentido de la reforma, sobre todo los que no lo hacen de forma pública; pero, por otro lado, se dirige a actores civiles de influencia económica. Así, vemos como se remarcan las preocupaciones relacionadas con la autonomía energética (permanentemente amenazada por la geoeconomía y el capitalismo internacional), la mercantilización excesiva y desmedida de los bienes esenciales para la vida humana (como los fármacos, los alimentos, los productos químicos que condicionan la producción agrícola), todos sometidos a reglas arbitrarias de propiedad intelectual. Un punto que demuestra también la dirección de estas críticas, es la concepción que poseen los gobiernos progresistas latinoamericanos acerca de la apropiación por parte de las burocracias privadas del discurso de defensa incondicional de la libertad de expresión, cuando en verdad se está defendiendo la libertad de empresa y la libertad de extorsión. En este punto surge la cuestión fundamental acerca del derecho a la información y el cuestionamiento del poder del sector mediático privado en las democracias latinoamericanas. Así, la importancia que se le ha otorgada a la libertad de expresión dentro del marco institucional del SIPDH es uno de los recortes más importantes en los cuales se basan las observaciones del discurso analizado.

Además del discurso del mandatario Correa, que en gran parte sintetiza las ideas que sostienen las críticas del SIDH, existen algunas cuestiones que pueden explicar el malestar “político” hacia el sistema. En este orden de ideas, podemos apreciar que la CIDH, a diferencia de su par europeo, no ha desarrollado doctrinas que respeten la autonomía de los Estados o que promuevan la pluralidad interpretativa (Benavides Casals, 2009, 295–310). Este tipo de doctrinas parecen saludables en un contexto de diversidad cultural, política y social, ya que permiten entregar una respuesta equilibrada a las críticas en contra del déficit democrático de las instituciones internacionales (García y Verdugo, 2011, 6).

4. La necesidad de fortalecer y perfeccionar el sistema

Como anticipáramos, las voces de respaldo del SIPDH surgieron prontamente y desde distintos ámbitos; quizás una de las manifestaciones más contundentes se produjo el 11 de septiembre del 2012, en la ciudad de

Bogotá, cuando se reflejó en el documento “Declaración de Bogotá”. Este pronunciamiento, impulsado por la ONG CEJIL, fue firmado y adherido por ex presidentes, académicos y artistas, entre otros. Su objetivo principal consiste en reafirmar los mecanismos de protección en base a los indudables avances que estos han logrado respecto a los derechos humanos en la región.

Según la Declaración,

los logros del Sistema han sido tangibles: reversión de leyes de amnistía y punto final, abolición en algunos países de prácticas sistemáticas de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otros crímenes de lesa humanidad, así como el procesamiento y sanción de algunos de los máximos responsables por estos crímenes” (Declaración de Bogotá, 2012, 1).

Además, se recalcan

los avances a los que ha contribuido para la erradicación del trabajo esclavo y la protección de grupos en situación de vulnerabilidad (Ídem.),

así como la actuación destacada en marcar las falencias en la administración de justicia, dar guías para las políticas públicas de prevención y protección de derechos fundamentales y en la defensa de la libertad de expresión. También se remarcaban algunos aspectos pendientes, entre ellos, la falta de vigencia concreta de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), la existencia de casos graves de inseguridad en distintos Estados Latinoamericanos y la existencia del conflicto armado en Colombia, entre otros.

Respecto del proyecto de reforma se proponen algunas pautas que atienden a no debilitar la fuerza de las decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana, garantizando su independencia funcional y política. En este sentido, hay tres aspectos que se destacan: 1) la necesidad de que se perfeccionen los mecanismos de selección de integrantes de la Corte IDH y de la CIDH para que existan verdaderas garantías de transparencia en el

proceso de escogencia en cada país y a nivel regional; 2) que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) cuente con el financiamiento necesario para ofrecer respuestas adecuadas; y 3) que los Estados de la región ratifiquen las convenciones interamericanas de derechos humanos como una clara manifestación de voluntad política de apoyo al SIDH. En este último punto, se pone el acento en demandar al gobierno de EEUU la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al gobierno de Venezuela su reintegro como parte integrante y activo del SIDH.

5. El resultado final: la Resolución 1/13 sobre la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas

Luego del análisis realizado resulta claro que, el proceso que concluyó con la reforma del reglamento de la CIDH, fue complejo. Desde el punto de vista de los temas que se abordaron en el calendario de reforma, se deduce que no existió un objetivo específico en la deliberaciones, ni temas pautados y acordados de antemano por aquellos que tuvieron a su cargo las discusiones; al contrario, se presentaron una serie de propuestas que respondieron, en todo momento, más al descontento general mostrado por alguno de los Estados parte del SIPDH que a una propuesta definida de reforma. Desde el punto de vista de los actores que tuvieron a su cargo la reforma, también se evidencia un camino complejo, en el cual el impulso de la reforma se disputó entre la propia CIDH y los Estados parte de la OEA. Tampoco podemos olvidar que, la reforma recoge las 53 recomendaciones dirigidas a la CIDH en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012) (OEA/Ser. G, GT/SIDH-13/11 rev.13), los trabajos y conclusiones del Consejo Permanente de la OEA, las observaciones de más de 90 organizaciones de la sociedad civil, entre otras opiniones.

Más allá de todas las deliberaciones, fue finalmente la CIDH quien terminó por definir el contenido de la reforma y, el 31 de octubre de 2012, en el marco de su 146 Período de Sesiones, dio el impulso definitivo para arribar al documento final. El proyecto de reformas al Reglamento, políticas

y prácticas de la CIDH, fue abierto a consultas por un período que duró hasta el 1 de marzo de 2013. Así, luego de todas las discusiones y la multiplicidad de voces expresadas respecto a este asunto, el 18 de marzo de 2013, la CIDH aprobó la Resolución 1/13, sobre la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas. Por su parte, el 23 de marzo de 2013, la Asamblea General Extraordinaria de la OEA aprobó, por aclamación, una resolución que culmina el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

La existencia de un documento final de reforma del reglamento de la CIDH nos permite una visión positiva respecto de todas las discusiones que se llevaron a cabo, entendiendo el buen puerto al que se ha arribado. El análisis detallado de las cuestiones abordadas en la reforma, su puesta en práctica y su recepción por parte de los actores que buscaron estos cambios, constituye un futuro análisis por todos los que reconocen en el SIPDH un espacio valioso para lograr el respeto y pleno goce de los Derechos Humanos y, en este sentido, no se hará esperar.

6. Conclusiones

En este punto, debemos contar con los elementos suficientes para repensar el papel y la interacción de la política en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: desde los aspectos intrínsecos de la reforma, las razones alegadas y defendidas discursivamente, y los impulsos contrarios que generan estos últimos. Queda, consecuentemente, abierta la pregunta para repensar este proceso de transformación que seguramente tendrá nuevas novedades.

Desde un punto de vista personal, nos parece importante aportar al debate algunos aspectos que pueden resultar valiosos. Consideramos que se deben reconocer las deficiencias del SIDH, tanto en su funcionamiento burocrático como en la mecánica jurisdiccional propia, que son propias y comunes en todo organismo de este tipo. Al mismo tiempo, es necesario dejar de pensar que los cuestionamientos solamente son un intento de ciertos países –mandatarios en particular– por debilitar y desestabilizar el sistema, e ir más allá, planteando desde su lugar las opciones de mejora

y nuevos esquemas de representación. Por ello, reconocer que vivimos en una época de cambio, donde los esquemas de influencia se han modificado y merecen ser contemplados, puede resultar estratégico. Por supuesto que se corre el riesgo de inclinar el Sistema ante los vaivenes políticos de la región; pero ello es, en nuestra opinión, casi tan peligroso como tratar de sostener un esquema que se muestra claramente foráneo a los ojos de la mayoría de los representantes de aquellos Estados signatarios de la Convención Americana. El nuevo y flamante reglamento parece ser un primer paso en un proceso más amplio de reestructuración del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; en este plano esperamos que sea recibido con buenas críticas por parte de los Estados que bregaron por este cambio y que contribuya a fortalecer la confianza en la CIDH.

7. Bibliografía

- Benavides Casals, María Angélica. 2009. El consenso y el margen de apreciación en la protección de los derechos humanos. *Ius et Praxis* 1 (Año 15).
- Cori, Rodrigo V. 1999. *Los sueños de la razón*. Santiago de Chile: RII Editores.
- García, Francisco y Verdugo, Sergio. 2011. Radiografía política del Sistema Interamericano de DDHH. *Revista Libertad y Desarrollo* Serie Informe Justicia N° 7.
- Gonzales, Felipe. 2010. Las medidas urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Sur* 13 (Volumen 7).
- Pinto, Mónica. 2009. *Temas de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Proner, Carol. 2012. *¿El Sistema Interamericano de Derechos Humanos debe ser reformado?* ALAI (América Latina en Movimiento). Agencia Latinoamericana de Información. <http://alainet.org/active/55504>
- Svampa, Maristella. 2008. *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*. Argentina: Siglo XXI.
- Ventura Robles, Manuel E. 2005. La Corte Interamericana de Derechos Humanos: la necesidad inmediata de convertirse en un tribunal per-

manente. *Revista CEJIL, Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano* 1 (Año I): 12–26.

Documentos

AG/RES. 2407 (XXXVIII–0/08). Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas.

AG/RES. 2408 (XXXVIII–0/08). Observaciones y recomendaciones al informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

AG/RES. 2675 (XLI–O/11). Resolución que solicitó al Comité Jurídico Interamericano “la elaboración, de manera prioritaria, de un estudio sobre formas de fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

AG/INF.478/11 (2011). Declaración del Señor Hugo Martínez, Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y presidente del cuadragésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, realizada durante la cuarta sesión plenaria, a continuación de la presentación del Dr. José de Jesús Orozco, primer vicepresidente de la CIDH.

AG/RES. 2761 (XLII–O/12). Seguimiento de las Recomendaciones del *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*, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, Bolivia, 5 de junio de 2012.

AG/RES. 2761 (XLII–O/12). CP/INF.6515/12. Nota del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Presidente del Consejo Permanente de la OEA sobre el proceso de seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de las recomendaciones del *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*.

AG/RES. 2761 (XLII–O/12). CP/doc. 4787/12 rev. 3 CP/INF.6507/12. Comentarios de Estados Unidos al borrador–propuesta de plan de trabajo para la implementación de la resolución *Seguimiento de las recomendaciones del informe del grupo de trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

- CIDH. 2006. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev. 1.
- Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. OEA. No. 36, 1144, Serie sobre Tratados de la ONU, 123 entrada en vigor 18 de julio de 1978, reimprimido en Documentos Básicos Concernientes a los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6.rev.1.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012. *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano*, Secretaría de la CIDH, San José de Costa Rica.
- Declaración de Bogotá. 2012. *Es hora de defender el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 11 de Septiembre de 2011, Bogotá, Colombia. <http://cejil.org/sites/default/files/2012%2009%2011%20DECLARACI%C3%93N%20DE%20BOGOTA-1.pdf>
- Declaración en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final, Documento OEA/Ser.C/II.5.
- Observaciones al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. 2012. Documento firmado por más de 90 organizaciones que suscriben un comunicado conjunto, publicado por CEJIL. <http://cejil.org/comunicados/observaciones-al-proceso-de-reflexion-sobre-el-fortalecimiento-del-sistema-interamericano>
- OEA/Ser. G.GT/SIDH-13/11 rev. 2. *Informe del Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH, para la consideración del consejo permanente*. 13 de diciembre de 2011.
- OEA/SER.Q CJI/RES. 192 (LXXX-O/12). *Fortalecimiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos*. México, 9 marzo 2012.
- OEA/SER.G CP/DOC.4711/12. *Informe del secretario general sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del consejo permanente sobre el funcionamiento de la comisión interamericana de derechos humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de Derechos humanos y del comité jurídico interamericano*. 21 mayo 2012.