



## El proceso de reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2011-2013): Crónica reciente y desafíos futuros

Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi

En junio de 2011 la XLI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) reunida en El Salvador decidió crear un grupo de trabajo especial para revisar el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) y, en especial, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El grupo fue integrado por los Estados miembros interesados y se denominó 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. Con esto se dio inicio a un proceso de reforma que generó intensas polémicas entre los participantes y que se prolongó durante dos años. En marzo de 2013 la XLIV Asamblea General Extraordinaria celebrada

en Washington puso punto final a estas negociaciones, aunque la resolución dejó la puerta abierta para reemprender el diálogo en esta materia en el futuro.

Esta no es, por supuesto, la primera vez en la cual el SIDH se somete a un ejercicio de revisión y cambio. Sin embargo, en esta ocasión el proceso despertó un agudo interés entre todos los actores y usuarios del sistema, fue objeto de seguimiento o cabildeo por parte de académicos y especialistas en la materia e incluso trascendió en distintos momentos a la prensa. El hecho de que el debate en torno al trabajo de la CIDH haya superado su propio recinto y las paredes de la Casa de las Américas en Washington hasta llegar a cobrar visibilidad pública es poco común y pensamos que dos factores contribuyeron a ello. En primer lugar, la CIDH enfrentó un entorno político bastante adverso y, a su vez, ello despertó la preocupación de los movimientos de derechos humanos del hemisferio que vieron la posibilidad de que el proceso desembocara en un debilitamiento del sistema en lugar de su fortalecimiento. Las OSC hicieron un importante trabajo de publicitación de aquello que en el inicio se empezó a discutir tras bambalinas<sup>1</sup>. La segunda razón se relaciona con otra agenda política subyacente en todas estas discusiones, a saber, cuál será el futuro de la OEA en este momento de cambio en la distribución global de poder. Mientras que algunos miembros estiman que sigue siendo útil en ciertos campos, otros países son indiferentes y otros más quisieran verla desaparecer o tornarla irrelevante. Lo cierto es que la polémica desatada en torno al SIDH —que es la parte más funcional de la OEA— está vinculada de una u otra manera con este debate más general y con las tensiones geopolíticas que caracterizan al hemisferio americano hoy en día.

Respecto a lo primero, el Grupo de Trabajo se creó y desarrolló sus labores en un contexto en el cual varios países miembros de la OEA manifestaron airadamente su inconformidad con decisiones de la CIDH que les concernían. De manera destacada, el gobierno brasileño de la presidenta Dilma Rousseff montó en cólera ante las medidas cautelares otorgadas en abril de 2011 a favor de comunidades indígenas amazónicas y que incluían la suspensión inmediata de los trabajos de construcción de la presa hidroeléctrica de Belo Monte. Asimismo, en diciembre de 2011 el gobierno de Perú denunció la “falta de sensibilidad” de la CIDH por la decisión de transmitir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) el caso de las ejecuciones extrajudiciales de guerrilleros realizadas por las fuerzas armadas

durante la operación Chavín de Huantar<sup>2</sup>. Por su parte, el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela había acusado a la CIDH de parcialidad y de extralimitarse en sus funciones ante el crítico informe que emitió sobre la situación de los derechos humanos y la democracia en dicho país en 2009; en septiembre de 2012 depositó el instrumento de denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, el gobierno de Ecuador se enfrascó desde 2011 en una agria disputa con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión por el contenido de sus informes y se molestó por las medidas cautelares dictadas a favor de los directivos del periódico *El Universo* en febrero de 2012.

Este panorama de inconformidad gubernamental explica por qué la gran mayoría de las recomendaciones elaboradas por el Grupo de Trabajo y adoptadas posteriormente por el Consejo Permanente de la OEA —ambos órganos de representación estatal exclusivamente— estuvieron dirigidas a cambiar el Reglamento y las prácticas de la CIDH y, en cambio, muy pocas aludieron al comportamiento de los Estados y sus responsabilidades con el sistema. Durante el proceso se abordaron siete canastas de temas: 1) nombramiento del Secretario Ejecutivo de la CIDH<sup>3</sup>; 2) desafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH (entre los que destacó alcanzar la universalidad del sistema); 3) medidas cautelares; 4) asuntos de procedimiento en la tramitación de casos y peticiones individuales; 5) soluciones amistosas; 6) criterios para la construcción del Capítulo IV del informe anual de la CIDH; 7) promoción de los derechos humanos; 8) fortalecimiento financiero del SIDH.

El análisis de los contenidos refleja una discusión estado-céntrica, es decir, más enfocada a abordar las preocupaciones e intereses de los Estados que los de los otros actores participantes en el sistema, como las víctimas y sus representantes o los órganos del mismo<sup>4</sup>. Aunque esto no es, por supuesto, ilegítimo —de hecho, es importante que los Estados perciban que existen condiciones de imparcialidad, certeza jurídica y garantías procesales para conservar su lealtad y voluntad de participación en el sistema— el hecho inobjetable es que la agenda estuvo marcada por la asimetría. Por un lado, la responsabilidad de los Estados miembros apenas se llamó en causa para instarlos a ratificar todos los instrumentos jurídicos interamericanos o para resolver el déficit presupuestario del SIDH (asunto de gran importancia sobre el cual, sin embargo, no se llegó a una solución satisfactoria). Por otro lado, no se discutieron medidas para mejorar el grado de cumplimien-

to de las propias autoridades estatales con las decisiones de la CIDH y de la CoIDH o para mejorar las condiciones de operación de los Comisionados y Jueces.

En el saldo final y, como era de esperarse, los verdaderos cambios ocurrieron solamente en el ámbito del trabajo de la CIDH. Experimentando una enorme presión y ante la necesidad de defender su autonomía, la CIDH respondió con reflejos rápidos y elaboró un documento en el que presentó su postura ante todas y cada una de las recomendaciones adoptadas por el Consejo Permanente. A continuación impulsó una serie de audiencias y foros de debate público en distintos países miembros para involucrar a más interesados y usuarios. Finalmente, se embarcó en un programa de reformas reglamentarias y de cambio de prácticas mediante el cual atendió la mayor parte de las recomendaciones. Los Estados, sin embargo, no fueron capaces de acordar medidas concretas para avanzar hacia el pleno financiamiento del SIDH mediante el Fondo Regular de la OEA.

Dado que el resultado dejó a distintas partes descontentas, es muy probable que en el futuro próximo la discusión sobre el SIDH se reabra. Esto nos invita a reflexionar acerca de qué es lo que ha sucedido en los últimos años y qué elementos se conjugaron para desatar la tormenta perfecta en detrimento de un sistema que —con sus problemas y deficiencias— ha sido percibido como una fuerza favorable para construir Estados democráticos de derecho en el continente americano. Después de todo, si la tensión entre los órganos del sistema y los Estados siempre ha existido ¿cómo se explica que en una era en la que prevalecen los regímenes democráticos pueda amasarse una animadversión tan grande?

El presente número de Pensamiento Propio está dedicado precisamente a comprender diferentes aristas del más reciente proceso de reforma al SIDH. Se invitó a especialistas para analizar la posición de los tres tipos de actores involucrados en su funcionamiento: los Estados, las organizaciones de la sociedad civil que representan a las víctimas y son usuarias del sistema, y finalmente la propia CIDH.

Debido a que —como se explicó arriba— durante esta ronda de negociaciones los dados estuvieron cargados hacia la protección de los intereses de los Estados, la mayor parte de los artículos de este volumen está dedicada a estudiar la postura de países que fueron clave en este debate. Las posiciones nacionales variaron entre aquellos que realizaron cuestionamientos severos y cabildearon a favor de limitar

o hasta desaparecer facultades de la CIDH, aquellos que presionaron por la reforma de ciertos asuntos pero resguardando la autonomía de la CIDH y finalmente algunos pocos que presentaron una defensa casi acrítica del sistema. Ciertos países iniciaron el proceso en una posición y, en el transcurso de los casi dos años de debate, gradualmente la fueron transformando. Tomando pues en cuenta la existencia de una gama de opciones, se pidió a los autores que respondieran a las preguntas: ¿Cuál ha sido la postura general de los Estados en cuestión hacia el SIDH en los años recientes y, en particular, en el marco de las discusiones sobre su reforma? y ¿qué factores contribuyeron a explicar dicha posición? En las siguientes páginas se abordan estos interrogantes para los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México y Venezuela.

Como se apuntó arriba, las organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos desempeñaron un papel muy importante durante el proceso en términos de generar información, hacerla accesible al público a través de la prensa y otros medios así como intentar incidir en el rumbo de las discusiones. Por tal motivo en este número se incluye un artículo que analiza su participación tanto en términos generales como desde el punto de vista particular del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), organización especializada en el SIDH. Finalmente, el número incorpora la visión de quien fue Secretario Ejecutivo de la CIDH de 2001 a 2012 y se encuentra en una posición privilegiada para señalar cuáles son los desafíos que enfrenta actualmente el SIDH y su valoración sobre el reciente proceso de reforma.

Los artículos que conforman este número especial de Pensamiento Propio no ofrecen, por supuesto, respuestas definitivas para todas las preguntas que nos podríamos plantear con respecto a los retos del SIDH y las recientes dinámicas de discusión y negociación sobre su “fortalecimiento”. Más aún, como ya se ha señalado, los propios procesos de la región probablemente llevarán a nuevos momentos de tensión y debate sobre su posible reforma. En este sentido, lo que hacen estos artículos es solamente contribuir al análisis académico y riguroso de algunos aspectos relativos a los retos que enfrenta el SIDH en la actualidad. Esperamos también, que propicien más investigación al respecto y que inspiren a los académicos y practicantes de la región a seguir con detenimiento el desarrollo del SIDH y los nuevos retos que enfrentará en el futuro próximo.

## NOTAS

1. Decenas de organizaciones de derechos humanos del continente dieron un seguimiento puntual al proceso de reforma, realizaron esfuerzos de cabildeo, participaron en los foros de debate pertinentes, emitieron comunicados y fijaron sus posiciones en la prensa. Entre ellas se puede citar a la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas (que reúne a 86 organizaciones de 26 países) y al grupo conformado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) de Colombia, la Fundación Construir de Bolivia, Conectas Direitos Humanos de Brasil y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) de Estados Unidos.
2. En abril 1997, en el curso de la operación Chavín de Huantar, las fuerzas armadas peruanas presuntamente ejecutaron extrajudicialmente a guerrilleros del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, quienes habían retenido a setenta y dos rehenes durante cuatro meses en la residencia del embajador de Japón.
3. El asunto quedó resuelto muy pronto cuando el 2 de septiembre de 2011 la CIDH presentó la enmienda al artículo 11 de su Reglamento.
4. El informe final del Grupo de Trabajo contiene 53 recomendaciones a la CIDH, 14 recomendaciones a los Estados y una recomendación al Secretario General de la OEA. Véase: *Report of the Special Working Group to reflect on the workings of the Inter-American Commission on Human Rights with a view to strengthening the Inter-American Human Rights System for consideration by the Permanent Council*, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 December 2011.