



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO

ROBERTO CUÉLLAR*

* Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO

ROBERTO CUÉLLAR

Sumario: I. Introducción. II. Los desafíos de la sociedad civil. III. Los desafíos del sistema interamericano. IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

1. El análisis del papel que ha desempeñado y que actualmente desempeña la sociedad civil en las diversas etapas de la vida de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) requiere dos observaciones. En primer término, debemos decir que es imposible proponer un concepto único de sociedad civil porque cuenta con múltiples y diversas acepciones.

2. La sociedad civil es una instancia de organización autónoma y un espacio construido por diferentes grupos y movimientos sociales. Es una múltiple y variada dimensión alternativa frente al Estado y, en asuntos de derechos humanos fue la sociedad civil, y sus grupos organizados durante las décadas de los años setenta y ochenta, una vigorosa y fuerte oposición al abuso estatal, a la dictadura y a las violaciones cometidas por los gobiernos. Además, frente a las luchas ideológicas de la época, estas entidades se esforzaron en condenar la violencia generalizada que afectó gravemente a la población civil. Ahora, se ha llegado a asegurar que esa fuerza civil ya no es necesaria para las incipientes democracias y, de forma peligrosa, se ha dicho que esos medios civiles alternativos, las ONG, por no representativas debilitan los sistemas democráticos y son un obstáculo para la consolidación de las democracias.

3. En segundo lugar, al examinar los procesos de las entidades no gubernamentales de derechos humanos ante la CIDH, es de primordial importancia ubicarles espacial y temporalmente en tres etapas:

- 1) *la de aproximación y afirmación de la CIDH hacia la realidad de los derechos humanos* en las Américas y hacia esas entidades civiles y sectoriales de activismo y de denuncia de las violaciones a la dignidad humana,
- 2) *la del desarrollo de una política de entendimiento* entre la CIDH y las entidades civiles de derechos humanos, y
- 3) *la del perfeccionamiento del trabajo* de un grupo de entidades civiles, mayormente especializadas y bien preparadas para atender las exigencias -especialmente jurídicas- de las nuevas demandas y planteamientos a la fenomenología actual de los derechos humanos ante el sistema interamericano.

4. Esta articulación entre la dinámica de la CIDH y los grupos organizados de la sociedad civil para la protección y la defensa local, constituye un hecho sin precedentes en la historia de los derechos humanos en América. Es, sin duda, el hito más importante que le dio crédito y confianza a la sociedad civil, pero a su vez promovió el crecimiento y desarrollo progresivo de nuevas normas interamericanas para enfrentar las violaciones contra los derechos humanos y la ampliación conceptual de los procedimientos al interior de la CIDH y de la Corte Interamericana.

5. Hoy, la confluencia de los esfuerzos al futuro del sistema interamericano pasa necesariamente por una visión evaluativa y por una revisión prospectiva del crecimiento dialéctico frente a una diversidad de factores, tanto endógenos como exógenos al sistema interamericano, pero propiamente vinculados a una concepción de la relación inseparable entre democracia y derechos humanos.

6. Del otro lado, no gubernamental, en esencia, ese crecimiento dialéctico y visionario del futuro del sistema interamericano depende también de la percepción del uso de la CIDH -y de la otra CIDH; así como de las capacidades de las entidades no gubernamentales de superar sus propias dificultades organizativas y políticas, a modo de convertir los reclamos locales en derechos humanos en una agenda común de protección legal y social de las poblaciones más vulnerables frente a las insuficiencias y debilidades de nuestras democracias y ante las previsiones globales de la protección actual de los derechos humanos.

7. La relación entre la CIDH y la sociedad civil es fuerte y sistemáticamente se ha basado en el respeto mutuo. Especialmente, las diferentes CIDH de los últimos 20 años han tenido que hacer caso omiso a las frecuentes acusaciones y señalamientos de distintos gobiernos que tienden a desacreditar a los órganos y las entidades no gubernamentales, antes, durante y después de las tramitaciones de casos o como ha sucedido también antes, durante y después de las misiones de observación "in loco". Es más, la CIDH fue ampliando sus formas de relacionamiento con esas entidades civiles y, novedosamente, les incorporó en sus representaciones y litigios ante la Corte Interamericana a algunos de los organismos no oficiales, muy calificados y especializados en la tramitación y en los procedimientos. Pero, durante una época dicta-

torial y de violencia generalizada en varios países de Mesoamérica, allá por la mitad de la década de los ochenta, la CIDH sorprendió a la comunidad internacional y al movimiento civil al preparar el primer estudio de las condiciones delicadas y del alto riesgo en que estas entidades desempeñaban su papel de defensores de derechos. Con esa muestra evidente de preocupación por la vida y la existencia del movimiento civil, la CIDH dio uno de los primeros y mejores pasos a la relación con las organizaciones no gubernamentales y se acreditó una posición pionera de "acción cautelar global" a la defensa de los defensores de derechos humanos en el mundo del derecho internacional.

II. LOS DESAFÍOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

8. En ese marco de una relación sostenible y sustentable entre la CIDH y la sociedad civil, durante estos períodos de guerra y de terrorismo, de revoluciones y de dictaduras, se ha detectado la existencia de un "derecho vivo" interamericano que ha contribuido al desarrollo, al fortalecimiento y a la expansión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, a sus treinta años, es el marco lógico que contiene los derechos y las premisas procesales de esa relación creciente con las entidades no gubernamentales. Pero ahora, ciertamente, vale la pena preguntarse si esa relación es necesaria, y si es necesaria, hacia dónde va y, subsecuentemente, preguntarle a la sociedad civil y a sus sectores de derechos humanos por la capacidad que tienen ahora de incidir en la protección interamericana de los derechos humanos de frente a un nuevo contexto político regional y a la fenomenología de los nuevos tipos de violaciones y abusos a estos derechos en las Américas.

9. Dentro de esa línea de pensamiento crítico, plantearemos algunas de las metas y desafíos a las ONG de las Américas, ante el sistema interamericano:

1. **hay que aprovechar las oportunidades de participación vigentes:** Muchas veces se ignoran los mecanismos legales y los espacios políticos existentes para una mayor participación de las entidades civiles en las decisiones que atañen al mejoramiento del sistema interamericano. Este proceso ha quedado en manos de una "élite" de ONG muy especializadas y demuestra la falta de articulación entre los niveles de trabajo nacional, subregional e internacional del movimiento de derechos humanos.

2. **hay que insistir en el pasado pero también con visión de futuro del sistema interamericano.** Tendemos a insistir solo en asuntos del pasado, a tal extremo de que una parte importante del movimiento de derechos humanos se ha quedado estancada. Si bien, el combate a la impunidad pasa necesariamente por resolver las violaciones cometidas por gobiernos dictatoriales y sucedidas en las guerras recién pasadas, hay que atender el complejo y fluido marco actual de las violaciones e impunidades que se producen por las ineficaces estructuras de nuestros sistemas e instituciones públicas.

3. **hay que comprender que las reglas básicas de la protección interamericana no han cambiado, pero están en constante progreso.** La dimensión de las violaciones a los derechos humanos tiende a transnacionalizarse, como el abuso y tráfico regional de menores, como del incremento subregional de la criminalidad y de agentes de la violencia organizada y la impunidad persistente por la violencia contra la mujer. Sobre este tema la Comisión ha tramitado hasta ahora alrededor de cinco casos de violencia contra la mujer y se ha comenzado a utilizar la Convención de Belem do Pará.

Por nuestra parte, el IIDH muy recientemente ha comenzado un esfuerzo para abrir la participación de la sociedad civil ante los órganos de protección por medio de un proceso educativo continuado y sostenible iniciado con un seminario regional destinado a capacitar en el acceso al sistema interamericano reuniendo a 30 representantes de ONG de América. Estas organizaciones deben recurrir a las alianzas hemisféricas y globales e ir a la búsqueda de la experiencia de redes de protección y de aquellas organizaciones cuyos objetivos persiguen el mejoramiento y eficacia de las normas procesales del sistema y de la ampliación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -como por ejemplo, lo que hizo la CIDH con la declaración de los derechos de los pueblos indígenas-.

4. **hay que darle el valor correspondiente al derecho interno con el derecho regional de los derechos humanos:** y es que más allá de las críticas oficiales, ahora excesivamente politizadas en contra de los dos organismos de protección del sistema interamericano, las ONG deben revalidar el derecho interno constitucional ante los intentos de debilitar la protección regional de los derechos humanos. Algunos gobiernos y expertos allegados están utilizando argumentos que a través de un pretendido análisis legalista tienden gradualmente a incrementar sus críticas para desacreditar a la Comisión y a la Corte. Más aún, han planteado como insuperables ciertas contradicciones entre la legislación nacional y las disposiciones jurídicas interamericanas y en ese complicado laberinto legalista, las ONG pueden verse confundidas por argumentos y planteamientos que ponen a la defensiva los alcances legítimos de la protección regional de los derechos humanos.

10. El movimiento civil de derechos humanos, *vis à vis*, tiene ante sí mismo el desafío de hacer posible que los sistemas jurídicos nacionales sean realmente compatibles con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: y es que hoy es tan necesaria esa compatibilidad interamericana a modo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos sea la base de la mayor independencia de las instituciones públicas del control constitucional legal, a nivel local, de los sistemas de las rendiciones de cuentas a los funcionarios electos al servicio público y, por supuesto, del poder judicial.

III. LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

11. Mucho se ha escrito acerca del perfeccionamiento del sistema interamericano, pero la década del final del siglo XX constituye un período diferente al desarrollo de los orga-

nismos de protección regional de los derechos humanos. Y es que el desarrollo va emparejado, en estos años recientes, con otro tipo de conflictos a los que se habría previsto que tratarían la Comisión y la Corte Interamericana: unos propios de la concepción que tenemos de derechos humanos –como la dificultad para considerar que los derechos humanos protegen además de sujetos individuales a sujetos colectivos como las comunidades indígenas-, y otros externos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como a la distribución de espacios de diálogo y de crítica de los gobiernos sensiblemente molestos con la realización y el mantenimiento de una política eficaz de protección a los derechos humanos.

12. La transición a la democracia tiene sus obstáculos y se lleva a cabo entre regresiones e involuciones: la agenda oficial frecuentemente retrasa el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos que los Estados libremente asumieron. Han surgido nuevos polos que generan retrocesos democráticos y nuevos ciclos de violencias. Pero hay diversos caminos abiertos para poder fortalecer esas nuevas tareas de la protección de la persona reforzando, a la vez, el relacionamiento de los órganos del sistema regional con las ONG del hemisferio: y es que para ello es necesaria una agenda clara de ordenamiento y de superación de cualquier percepción divisionista que demuestre una sólida interrelación de los órganos entre sí, bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

13. Asimismo, la democracia y la participación no sólo debe suceder en el derecho interno. La ampliación de los márgenes de participación ciudadana deben darse también dentro del sistema interamericano. Hay una clara diferenciación de las posibilidades de participación de la sociedad civil ante los órganos políticos de la OEA, como en la Asamblea General o el Consejo Permanente y en los órganos de protección. El problema es grave porque en los ámbitos "políticos" se deciden cuestiones fundamentales que pueden afectar el régimen de protección establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus órganos. Por ejemplo, el Consejo Permanente está tratando los proyectos de Declaración Americana sobre los Pueblos Indígenas y la Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión y en ambos casos la participación de la sociedad civil no fue la deseable y no por falta de interés de las entidades civiles en los temas.

IV. CONCLUSIÓN

14. Tanto la Comisión y la Corte están cada vez más supeditadas entre sí. El estrecho entrelazado se comprueba en el terreno procesal, pero también en cuanto al tratamiento y a la atención de enfoques temáticos. Este proceso entre ambos reduce cada vez más la posibilidad de que algunos países o mejor dicho, gobiernos, puedan desarrollar su propia política de derechos humanos fuera de este marco: la proliferación de políticas nacionales outsiders, que no tienen en cuenta el sistema interamericano, da lugar a la fragmentación del sistema de protección. Hoy es cuando más se necesita, y no hay nada en contra de ello, de un aumento de las oportunidades entre la sociedad civil de promover el uso de la Comisión y de la Corte, pero a la vez se requieren respuestas claras del sistema interamericano presto a ofrecer a las víctimas

y a sus representantes otros espacios de diálogo y de entendimiento acerca de las nuevas dimensiones jurídicas y sociales de los derechos humanos.

15. Desde el IIDH se trata de promover la participación por medio de la educación. Toda la historia del IIDH se ha tratado de eso. Ya mencioné que hemos celebrado el curso de capacitación en el uso de los mecanismos previstos en el sistema interamericano en cuestiones de género y lo mismo hicimos en niñez, libertad de expresión, difundiendo el trabajo y el acceso a los órganos entre otros muchos temas sustantivos del uso del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y en el razonamiento judicial. Por su parte, la Comisión Interamericana es probablemente el ejemplo más claro de participación de la sociedad civil, con diferencias, por supuesto, pero con diálogo respetuoso, serio y comprometido con la realidad de los derechos humanos. Así lo ha hecho con proyectos de normas que puso a discusión como la Declaración Americana sobre los Pueblos Indígenas, Desaparición Forzada, Tortura y Violencia contra la mujer y más aún, para la reforma de su propio reglamento invitó a la sociedad civil a dialogar y a formular propuestas.

16. Todos nosotros, los dos cuerpos principales, Corte, Comisión y por supuesto el IIDH -que fue creado visionariamente para educar en derechos humanos- debemos trabajar juntamente en profundizar los espacios de participación, diálogo y entendimiento, honrando que formamos parte de un sistema, que en definitiva es de todos y, esencialmente, es un sistema democrático, cuya alma se la da la sociedad civil.